

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

EDINA PISCHARAKA ITCAK DIAS DA SILVA

**OS EFEITOS DA ATUAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA NAS POLÍTICAS DE
EDUCAÇÃO INFANTIL: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA/PR**

CURITIBA

2016

EDINA PISCHARAKA ITCAK DIAS DA SILVA

**OS EFEITOS DA ATUAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA NAS POLÍTICAS DE
EDUCAÇÃO INFANTIL: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA/PR**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Educação, no curso de Pós-Graduação em Educação, linha de Políticas Educacionais, da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Dragone Silveira

CURITIBA

2016

S586e

Silva, Edina Pischaraka Itcak Dias da

Os efeitos da atuação do sistema de justiça nas políticas de educação infantil: estudo de caso no município de Araucária/PR / Edina Pischaraka Itcak Dias da Silva. – Curitiba, 2016.

158 f. : il. color. ; 30 cm.

Dissertação - Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2016.

Orientador: Adriana Dragone Silveira .

Bibliografia: p. 141-148.

1. Educação infantil. 2. Políticas educacionais. 3. Educação - Aspectos Jurídicos. 4. Direito à Educação. I. Universidade Federal do Paraná.

II. Silveira, Adriana Dragone. III. Título.

CDD: 379.2



PARECER

Defesa de Dissertação de Edina Pischaraka Itcak Dias da Silva para obtenção do Título de MESTRA EM EDUCAÇÃO. Os abaixo assinados, Prof.^a Dr.^a Adriana Aparecida Dragone Silveira, Prof.^a Dr.^a Andréa Barbosa Gouveia, Prof. Dr. Salomão Barros Ximenes, arguíram, nesta data, a candidata acima citada, a qual apresentou a seguinte Dissertação: "OS EFEITOS DA ATUAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA/PR".

Procedida a arguição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que a candidata está Apta ao Título de MESTRA EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIÇÃO
Prof. ^a Dr. ^a Adriana Aparecida Dragone Silveira		Aprovada
Prof. ^a Dr. ^a Andréa Barbosa Gouveia		Aprovada
Prof. Dr. Salomão Barros Ximenes		Aprovado

Curitiba, 16 de junho de 2016.

Prof.^a Dr.^a Maria Rita de Assis César
Coordenadora do PPGE

Prof.^a Dra Maria Rita de Assis César
Matrícula: 159085
Coordenadora do Programa de
Pós-Graduação em Educação

*Aos amores da minha vida, por ordem de chegada:
Ronan (marido) e filhos João Paulo (11 anos),
Débora (8 anos) e Nicole (4 meses).*

Aos empenhados em promover o bem de todos.

AGRADECIMENTOS

Aos professores Celso, Helena, Ana Lorena e Valéria, que estiveram comigo na graduação em pedagogia. Mesmo tendo passado mais de dez anos, ainda me inspiram pela dedicação e compromisso com a educação.

Aos professores do Núcleo de Políticas Educacionais da UFPR, pelo acolhimento na caminhada do conhecimento e por compartilhar reflexões e pistas que ampliaram meu olhar acerca das políticas educacionais.

Aos professores Salomão Ximenes, Andrea Gouveia e Angela Coutinho, pelo tempo dedicado a sentar e olhar a problemática sistematizada nesta pesquisa sob o ângulo por mim proposto e que, pela experiência e especialização de vocês, sinalizaram ajustes valiosos.

Aos colegas do grupo de pesquisa em direito à educação da UFPR, que leram e releeram o texto, antecipando questionamentos que o leitor pudesse fazer após a publicação deste trabalho.

A minha orientadora, professora Adriana Dragone Silveira, que em sua experiência de pesquisadora generosamente conduziu esta aprendiz.

A Elen Goulart, que flexibilizou meus horários de trabalho para que eu pudesse frequentar as aulas do Mestrado.

Aos meus pais, a quem devo o amor à vida e a coragem de lutar.

Enfim, ao meu querido marido e queridos filhos pela amável presença e apoio para que eu pudesse dar continuidade à minha formação.

Para cumprir ordem judicial, SP tem 5 meses para criar 27 mil vagas em creche. No fim de 2014, a cidade tinha 187 mil crianças na fila de espera; município pode ter bloqueio de verbas se não cumprir decisão.
(IG, 27/01/2015).

Estudo aponta necessidade de 196,4 mil vagas na Educação Infantil no RS. TCE-RS divulgou dados sobre vagas em creches e pré-escolas. Número de vagas deve atender as metas do Plano Nacional de Educação.
(G1, 29/01/2015).

Seis em cada dez sem creche - Unidades atendem a demanda de 10,5 mil alunos, mas há mais de 27 mil candidatos.
(Jornal de Brasília, 05/02/2015).

Secretaria de SP tenta convênios para atender crianças na fila por creche. Prefeitura admite que não conseguirá atingir a meta de construir 243 creches na cidade. O número deverá ficar em 147 unidades.
(UOL, 20/05/2015).

Faltam mais de três milhões de vagas em creches e pré-escolas públicas. Levantamento foi feito pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Em algumas regiões, espera por vaga pode levar mais de um ano.
(TV Globo – Fantástico, 10/08/2015).

Rio tem 42 mil crianças em filas para creches, diz Defensoria. Órgão entrou com ação para obrigar município a ampliar rede de atendimento.
(O Globo – RJ, 12/03/2016).

RESUMO

A legislação brasileira, a partir da Constituição Federal de 1988, colocou a educação infantil no rol dos direitos sociais, devendo o Estado formular e implementar políticas públicas para sua garantia. Quando sua oferta é irregular ou insuficiente, a legislação garante mecanismos para sua exigibilidade. A insuficiente oferta de vagas na educação infantil em Araucária/PR levou o Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia (Núcleo de Práticas Jurídicas e escritórios particulares) a atuarem na requisição judicial desse direito: em 2010, o Ministério Público ingressou com uma Ação Civil Pública requerendo 1.493 vagas para atender a fila de espera e, entre os anos de 2013 a 2015, ocorreram cerca de 4.700 pedidos individuais de vaga ingressados pela Defensoria Pública e Advocacia, todos julgados procedentes. O Ministério Público atuou, ainda, em 2015, judicialmente com uma Ação Civil Pública pela qualidade na oferta da educação infantil e, extrajudicialmente, com um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) assinado pelo município, no qual ficou acordado um cronograma para atendimento de 3.938 crianças em fila de espera. Desse modo, esta dissertação tem por objetivo analisar os efeitos da atuação do Sistema de Justiça nas políticas de educação infantil em Araucária/PR, entre os anos de 2010 e 2015. Nos encaminhamentos deste estudo de caso foram analisados processos judiciais e extrajudiciais, documentos do município de Araucária, dados estatísticos de acesso e de oferta da educação infantil e foram realizadas entrevistas com diferentes atores do Sistema de Justiça e do Poder Executivo. A atuação do Sistema de Justiça nas ações judiciais (coletivas e individuais) e extrajudiciais aponta para um cenário de ampla judicialização da educação infantil em Araucária, produzindo efeitos diretos e indiretos nas políticas de educação infantil. Os efeitos diretos relacionam-se ao aumento do número de alunos por turma, diminuição no valor do gasto/aluno por ano, alteração na política de fila de espera, assim como na elaboração de cronograma para ampliação da oferta de vagas com garantias de previsão orçamentária e oferta com qualidade. Dentre os efeitos indiretos, ocorre o efeito simbólico, pelo qual é rememorado o compromisso de oferta do direito, a necessidade de planejamento dessa oferta e, ainda, o entendimento de que é possível acionar a justiça para requerer direitos que não foram planejados pelo Poder Executivo ou que não são ofertados de modo satisfatório.

Palavras-chave: Educação infantil. Políticas educacionais. Judicialização da educação. Direito à educação.

RESUMEN

La legislación brasileña, a partir de la Constitución Federal de 1988, ha puesto la educación infantil en la lista de los derechos sociales, siendo que el Estado debe crear e implementar políticas públicas para que sea asegurada. Cuando su oferta es irregular o insuficiente, la legislación asegura maneras para su exigibilidad. La oferta insuficiente de vacantes en la educación infantil de Araucaria/PR, ha hecho con que el Ministerio Público, Defensoría Pública y Abogacía (Núcleo de Prácticas Jurídicas y oficinas particulares) actúen en la solicitud judicial de ese derecho: en 2010, el Ministerio Público ha ingresado con una Demanda Civil Pública solicitando 1.493 vacantes para atender la fila de espera, y entre los años de 2013 a 2015 fueron hechos cerca de 4.700 pedidos individuales de vacantes por la Defensoría Pública y Abogacía, todos juzgados procedentes. El Ministerio Público ha participado judicialmente en 2015 también con una Demanda Civil Pública por la calidad en la oferta de la educación infantil y, extrajudicialmente, con un término de Ajuste de Conducta (TAC) firmado por el Municipio, en que se ha pactado un cronograma para atendimento de 3.938 niños en la fila de espera. Así, esta disertación tiene como objetivo analizar los efectos de la actuación del Sistema de Justicia en las políticas de educación infantil en Araucaria/PR entre los años de 2010 y 2015. Durante la conducción de este estudio de caso fueron analizados procesos judiciales y extrajudiciales, documentos del municipio de Araucaria, datos estadísticos de acceso a la educación infantil, y fueron realizadas entrevistas con diferentes actores del Sistema de Justicia y del Poder Ejecutivo. La actuación del Sistema de Justicia en las demandas judiciales (colectivas e individuales) y extrajudiciales señala para un escenario de amplia judicialización de la educación infantil en Araucaria, causando efectos directos e indirectos en las políticas de educación infantil. Los efectos directos están relacionados al aumento del número de alumnos en las clases, disminución del valor del gasto/alumno por año, alteración en la política de fila de espera, así como en la elaboración del cronograma para ampliación de la oferta de vacantes, con garantías de previsión de presupuesto y oferta con calidad. Entre los efectos indirectos está el efecto simbólico, por el cual es recordado el compromiso de oferta del derecho, la necesidad de planeamiento de esa oferta y se promueve el entendimiento de que es posible recurrir a la justicia para demandar derechos que no fueron planeados por el Poder Ejecutivo o cuando no son atendidos de manera satisfactoria.

Palabras-clave: Educación infantil. Políticas educacionales. Judicialización de la educación. Derecho a la educación.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – PERFIL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA DE 4 E 5 ANOS QUE NÃO FREQUENTAVAM A ESCOLA EM 2010.....	47
FIGURA 2 – CIDADES COM ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO ESTADO DO PARANÁ	79
FIGURA 3 – “CICLO DE VIDA DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA” DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM ARAUCÁRIA – 2010 A 2015.	132

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – PERCENTUAL DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NAS METAS DOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO E PERCENTUAL DE ATENDIMENTO PARA O MESMO PERÍODO – BRASIL.	48
TABELA 2 – POPULAÇÃO, MATRÍCULAS DE CRECHE E PRÉ-ESCOLA NA REDE PÚBLICA E PRIVADA E TAXA DE ATENDIMENTO EM ARAUCÁRIA NOS ANOS DE 2000 A 2015.	58
TABELA 3 – PRIORIDADES NA LISTA DE ESPERA POR VAGA EDUCAÇÃO INFANTIL EM ARAUCÁRIA NOS DIAS 09/09/2014 E 22/03/2015....	61
TABELA 4 – REGISTROS DE ATENDIMENTOS DO CONSELHO TUTELAR, MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA NOS ANOS DE 2009 A 2015.	67
TABELA 5 – VAGAS A SEREM OFERTADAS NO PRAZO DE 18 MESES, CONFORME CRONOGRAMA ESTABELECIDO PELO TAC ASSINADO EM MAIO DE 2015.	75
TABELA 6 – LOCAL DE ATENDIMENTO, NÚMERO VAGAS E NOVAS TURMAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL PARA CUMPRIMENTO DO TAC.....	76
TABELA 7 – VAGAS ABERTAS, CRIANÇAS ATENDIDAS E FILA DE ESPERA ENTRE OS ANOS DE 2010 A 2015 EM ARAUCÁRIA.	103
TABELA 8 – NÚMERO DE INSTITUIÇÕES, MATRÍCULAS, TURMAS E MÉDIA DE CRIANÇAS POR TURMA PARA CRECHE NA REDE MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA NOS ANOS DE 2008 A 2015.....	113
TABELA 9 – NÚMERO DE INSTITUIÇÕES, MATRÍCULAS, TURMAS E MÉDIA DE CRIANÇAS POR TURMA PARA PRÉ-ESCOLA NA REDE MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA NOS ANOS DE 2008 A 2015.	115
TABELA 10 – MATRÍCULAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA E LISTA DE ESPERA NO PERÍODO DE 2008 A 2014. .	116
TABELA 11 – MATRÍCULAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE MUNICIPAL – JORNADA INTEGRAL E PARCIAL NO PERÍODO DE 2008 A 2015. ..	121

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – PESQUISAS QUE APRESENTAM A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO PAUTA DA JUDICIALIZAÇÃO – 2006 A 2014.....	20
QUADRO 2 – PERSPECTIVAS DO ATENDIMENTO INFANTIL NAS LEGISLAÇÕES ANTERIORES À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	29
QUADRO 3 – DOCUMENTOS NACIONAIS QUE NORMATIZAM E ORIENTAM A IMPLEMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL.....	32
QUADRO 4 – CIDADES E ÁREAS DE ATENDIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO ESTADO DO PARANÁ EM 2015	80
QUADRO 5 – EXEMPLO DE EXIGIBILIDADE EXTRAJUDICIAL PARA PEDIDO DE UMA ÚNICA VAGA	92
QUADRO 6 – PRAZOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS VAGAS, CONFORME DECISÃO JUDICIAL.	98
QUADRO 7 – ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO MONITORAMENTO DO CUMPRIMENTO DA SENTENÇA DE OFERTA DAS 746 VAGAS ATÉ 31/12/2012.....	101
QUADRO 8 – NÚMERO DE VAGAS APRESENTADAS COMO CUMPRIMENTO DA SENTENÇA.....	101
QUADRO 9 – RELAÇÃO DE 01 (UM) ADULTO PARA GRUPOS DE CRIANÇAS POR FAIXA ETÁRIA DE 0 A 5 ANOS – BRASIL, PARANÁ E ARAUCÁRIA.	112

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA A ESCOLA – BRASIL – 2005, 2009 e 2012.....	45
GRÁFICO 2 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 4 E 5 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA A ESCOLA – BRASIL – 2005, 2009 e 2012.....	46
GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS (PÚBLICAS E PARTICULARES) NA EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DO PARANÁ – 2000 A 2014.....	49
GRÁFICO 4 – POPULAÇÃO TOTAL EM ARAUCÁRIA – 1980 A 2015.....	52
GRÁFICO 5 – POPULAÇÃO DE ZERO A CINCO ANOS EM ARAUCÁRIA – 1991 A 2010.....	53
GRÁFICO 6 – MATRÍCULAS NAS SÉRIES FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE PÚBLICA (MUNICIPAL E ESTADUAL) EM ARAUCÁRIA – 2000 A 2015.	56
GRÁFICO 7 – EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ARAUCÁRIA – 2000 A 2015.....	57
GRÁFICO 8 – TOTAL DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM ARAUCÁRIA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (MUNICIPAL E PARTICULAR) – 2000 A 2015.....	59
GRÁFICO 9 – ATORES ENVOLVIDOS E O CRESCIMENTO DE AÇÕES INDIVIDUAIS PARA REQUISITAR VAGA NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM ARAUCÁRIA ENTRE OS ANOS DE 2013 A 2015.	106
GRÁFICO 10 – QUANTIDADE DE TURMAS E QUANTIDADE DE CRIANÇAS DE 0 A 2 ANOS POR TURMA – ARAUCÁRIA – 2010 A 2015.....	114
GRÁFICO 11 – QUANTIDADE DE TURMAS E QUANTIDADE DE CRIANÇAS DE 3 ANOS POR TURMA – ARAUCÁRIA – 2010 A 2015.	115
GRÁFICO 12 – MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL E NO ENSINO FUNDAMENTAL (REDE MUNICIPAL) E GASTO ALUNO/ANO ...	123

LISTA DE SIGLAS

ACP	- Ação Civil Pública
ANADEP	- Associação Nacional dos Defensores Públicos
CAQ	- Custo Aluno Qualidade
CAQi	- Custo Aluno-Qualidade inicial
CDES	- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CF/1988	- Constituição Federal de 1988
CLT	- Consolidação das Leis Trabalhistas
CME	- Conselho Municipal de Educação
CMEI's	- Centros Municipais de Educação Infantil
FANEESP	- Faculdade Nacional de Educação e Ensino Superior do Paraná
Fundeb	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPARDES	- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INPC	- Índice Nacional de Preços ao Consumidor
Ipea	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	- Ministério da Educação
MP	- Ministério Público
NPJ	- Núcleo de Prática Jurídica
ONG	- Organização não governamental
PIB	- Produto Interno Bruto
Pnad	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	- Plano Nacional de Educação
PR	- Estado do Paraná
PSS	- Processo Seletivo Simplificado
RJ	- Estado do Rio de Janeiro
SC	- Estado de Santa Catarina

SIOPE	- Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SIPIA	- Sistema de Informações para a Infância e Adolescência
SP	- Estado de São Paulo
STF	- Supremo Tribunal Federal
TAC	- Termo de Ajuste de Conduta
TJ	- Tribunal de Justiça
TJ-PR	- Tribunal de Justiça do Paraná
TJ-SP	- Tribunal de Justiça de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL	28
2.1 ESPECIFICAÇÕES DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL	31
2.1.1 Faixa etária dos titulares do direito: crianças até cinco anos de idade	33
2.1.2 Gratuidade e obrigatoriedade	33
2.1.3 Proximidade à residência	34
2.1.4 Qualidade na oferta	35
2.1.5 Direito do trabalhador	37
2.1.6 Direito público subjetivo	38
2.1.7 Dever do Estado	40
2.2 O ACESSO COMO ELEMENTO BÁSICO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL	42
2.2.1 O atendimento à educação infantil em âmbito nacional e as evidências de desigualdades no acesso	43
2.2.2 O acesso à educação infantil no Paraná	49
2.2.3 O acesso à educação infantil em Araucária	51
3 O SISTEMA DE JUSTIÇA E SUA ATUAÇÃO NA EXIGIBILIDADE DO DIREITO DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL EM ARAUCÁRIA	63
3.1 O CONSELHO TUTELAR E AS DEMANDAS POR VAGA NA EDUCAÇÃO INFANTIL	65
3.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA ATUAÇÃO NA DEFESA DO DIREITO DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL	69
3.2.1 Atuação judicial – Ação Civil Pública de 2010	73
3.2.2 Atuação extrajudicial – Termo de Ajuste de Conduta em 2015	75
3.3 A DEFENSORIA PÚBLICA	77
3.4 O NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA	83
3.5 A ADVOCACIA	85

4 ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO EM RESPOSTA À ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA PARA OFERTA DE VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL	87
4.1 OFERTA DE VAGAS DECORRENTE DE UMA AÇÃO COLETIVA	88
4.1.1 Fatos que justificaram a Ação Civil Pública	90
4.1.2 O pedido do Ministério Público	93
4.1.3 A concessão de liminar em primeira instância	94
4.1.4 Decisão da justiça em segunda instância	95
4.1.5 Afinal, as vagas determinadas pela justiça foram disponibilizadas?	98
4.2 OFERTA DE VAGAS DECORRENTE DAS AÇÕES INDIVIDUAIS	104
4.3 AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL	111
4.3.1 A educação infantil no Plano Municipal de Educação de Araucária	120
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS	141
APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM CONSELHEIRA TUTELAR	149
APÊNDICE 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROMOTORA DE JUSTIÇA	150
APÊNDICE 3 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM ADVOGADA	151
APÊNDICE 4 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM DEFENSOR PÚBLICO	152
APÊNDICE 5 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM MEMBROS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	153
APÊNDICE 6 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM MEMBRO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	154
APÊNDICE 7 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROCURADORA DO MUNICÍPIO	155
APÊNDICE 8 – PEÇAS DO PROCESSO 0001626-12.2010.8.16.0025	156

1 INTRODUÇÃO

Dentre os direitos sociais declarados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a educação abre a lista e, segundo Oliveira (1995), pela primeira vez na história das constituições brasileiras, os direitos sociais são explicitados. À educação seguem: saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Moradia e alimentação foram inseridas por meio de Emenda Constitucional, respectivamente nos anos de 2000 e 2010¹, indicando que os direitos são produzidos social e historicamente.

A educação infantil como um direito social tem como marco significativo a CF/1988, que assegura o “atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 5 anos de idade” (BRASIL, 1988, art. 208, inciso IV) e que declara a educação infantil como um dever do Estado. Cury (1998) destaca que, anteriormente à CF/1988, o direito à educação infantil era silenciado ou relacionado ao amparo e à assistência, e não sob a perspectiva do direito à educação.

Com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/1996), a educação infantil tornou-se a primeira etapa da educação básica, entretanto, marcada pelo desafio da ampliação na oferta de matrículas. Em 1995, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), indicava para o Brasil uma cobertura de 25% da população de zero a seis anos que, à época, compreendia a educação infantil. Para a faixa etária de zero a três anos o atendimento era de 7,6%, e para a idade de quatro a seis anos era de 47,8%.

A partir do ano de 2005, mudanças na legislação afetaram o atendimento educacional da criança de quatro a seis anos de idade: a primeira com a matrícula da criança de seis anos no ensino fundamental (implementação até 2010) e, a segunda, com a obrigatoriedade de matrícula das crianças de quatro e cinco anos na pré-escola (implementação até 2016)².

Embora desde a CF/1988 a educação infantil estivesse legalmente disponível e pudesse ser exigida, a obrigatoriedade do atendimento à faixa etária de quatro e

¹ Emenda Constitucional 26/2000 e Emenda Constitucional 64/2010, respectivamente.

² Lei nº 11.114/2005 e Emenda Constitucional 59/2009, respectivamente.

cinco anos gera o dever de oferta por parte do Estado e a necessidade de que a família realize a matrícula da criança. No que se refere à creche, não há obrigatoriedade de matrícula, mas quando o dispositivo legal menciona que é dever do Estado garantir a educação mediante “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade” (BRASIL, 1988, art. 208, IV), sempre que o acesso for impossibilitado, torna-se legítimo exigi-lo (SILVEIRA, 2014). Tendo por referência a legislação brasileira e tratados internacionais, Rizzi e Ximenes (2010) salientam que a educação infantil é parte do direito humano fundamental à educação, sendo legítimo que o Judiciário determine a oferta de vagas a todos que demandarem e sempre que comprovada omissão dos poderes competentes para a oferta.

Em levantamento bibliográfico³ realizado entre os meses de outubro e dezembro de 2014 na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações e sites que disponibilizam publicações de revistas (*Scielo* e *Redalyc*), fazendo uso da palavra “educação” associada a “judicialização”, “justiciabilidade”, “litigância” e “exigibilidade”, foram identificadas pesquisas que mencionam o acesso à educação infantil como uma pauta significativa no conjunto da judicialização do direito à educação (ASSIS, 2012; CARVALHO, 2014; GOTTLIEB, 2011; MARINHO, 2009; OLIVEIRA, 2011; PINTO, 2014; SILVEIRA, 2006, 2010).

O conjunto das pesquisas apresenta a atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), do Ministério Público (MP) e do Supremo Tribunal Federal (STF) na defesa do direito à educação. Além do tema do acesso, outros estão em pauta nas decisões judiciais: permanência, gestão de recursos públicos, qualidade da educação, condições de funcionamento, organização do ambiente escolar, regulação estatal e contratação de professores temporários.

Quando o tema é educação, a educação infantil destaca-se quantitativamente nas atuações do Sistema de Justiça, tendo por problemática central a requisição de vagas para a creche, conforme se observa no quadro a seguir (QUADRO 1).

³ Endereço digital dos bancos de dados visitados: Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações (<http://bdtd.ibict.br>), *Scielo* (<http://www.scielo.br/>) e *Redalyc* (<http://www.redalyc.org>).

QUADRO 1– PESQUISAS QUE APRESENTAM A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO PAUTA DA JUDICIALIZAÇÃO – 2006 A 2014

AUTORIA	PERÍODO	ABRANGÊNCIA	INSTITUIÇÃO DE JUSTIÇA	AÇÕES JUDICIAIS E MEDIDAS EXTRAJUDICIAIS	
				TODAS	EI
SILVEIRA (2010)	1991 a 2008	Estado de SP	TJ	483	175
GRACIANO ⁴ (2006)	1996 a 2005	São Paulo – SP	MP	188	65
MARINHO (2009)	1996 a 2005	São Paulo – SP	MP	75	36
OLIVEIRA (2011)	1996 a 2010	Juiz de Fora - MG	MP	2	1
SILVEIRA (2006)	1997 a 2004	Rio Claro – SP	MP	8	1
SILVEIRA (2006)	1997 a 2004	Ribeirão Preto – SP	MP	53	9
PINTO (2014)	2003 a 2012	Nacional	STF	35	7
ASSIS (2012)	2003	Estado de SP	MP	-	1
GOTTLIEB (2011)	2010	Porto Alegre - RS	TJ	782	0

FONTE: Elaborado pela autora a partir da revisão de literatura realizada para esta pesquisa.

Legenda:

EI: Educação Infantil

No quadro acima, para cada pesquisa foi indicado o período analisado, a área de abrangência (cidade ou Estado), a instituição de justiça que atuou no tema da educação, quantas foram as ações judiciais e medidas extrajudiciais com o tema da educação e, dentre elas, quantas se referem ao tema da educação infantil. Os destaques destas pesquisas, no que se refere ao tema da educação infantil, são apresentados a seguir.

Silveira (2006), em sua dissertação, analisou a atuação do MP entre os anos de 1997 a 2004, nas cidades de Rio Claro e Ribeirão Preto, ambas do estado de São Paulo, e, dentre variados assuntos, constatou a ocorrência de ações relacionadas à oferta de vagas na educação infantil. Em Rio Claro, um grupo de cidadãos entrou com uma representação junto ao MP em prol de crianças que aguardavam na fila de espera; na promotoria de justiça em Ribeirão Preto foram identificadas pressões de Organizações não governamentais (ONG), Associação de moradores e Conselho Tutelar para que o município cumprisse com seu dever de oferta da educação infantil.

No que se refere à defesa do direito à educação realizada pelo Ministério Público, Oliveira (2011) constatou baixa atuação dessa instituição na cidade de Juiz de Fora, estado de Minas Gerais, entre os anos de 1996 a 2010. Nessa localidade, a exigibilidade do direito à educação tem sido mediada também por outros atores, como a Defensoria Pública e o Conselho Tutelar.

Sob a perspectiva da atuação do TJ na defesa dos direitos à educação, Silveira (2010) teve por objeto de estudo, em sua tese, um amplo cenário de 483

⁴ Artigo produzido por GRACIANO; MARINHO E FERNANDES (2006).

decisões do TJ de São Paulo, tramitadas no período de 1991 a 2008, e vinculadas ao direito à educação. Desse total de decisões, 36% versavam sobre a educação infantil; dentre as 284 decisões da categoria “acesso à educação básica”, 62% referiam-se à educação infantil; e, das 175 decisões que tratavam do tema “educação infantil”, 83% versavam sobre creches. Nesta pesquisa foram observadas variadas alegações dadas pelos municípios para a não oferta da vaga, como a falta de estrutura para atender outras crianças e problemas orçamentários, bem como os consensos e dissensos dos desembargadores em suas decisões quando comparadas as demandas individuais com as transindividuais⁵ (difusas e coletivas). O indeferimento das ações referentes à ampliação de vaga, comumente diz respeito ao caráter da demanda, que trata de um interesse difuso e coletivo e que também poderá interferir na discricionariedade do executivo. A concessão favorável ao direito à vaga aplica-se, predominantemente, nos casos apresentados como demanda individual.

Essa decisão favorável dos TJ de São Paulo perante as requisições individuais, também é observada por Marinho (2009) em sua dissertação. A autora teve como objeto de estudo 75 julgados de ações civis públicas relacionadas ao direito à educação, propostas pela Promotoria de Justiça de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos da Criança e do Adolescente, na cidade de São Paulo, entre os anos de 1996 a 2005. As decisões judiciais abarcadas pela pesquisa de Marinho (2009) abrangem parte do levantamento de Silveira (2010) e tiveram recorte de um período menor e específico. Seu objetivo foi analisar a capacidade institucional do Poder Judiciário no atendimento às demandas relacionadas ao direito social à educação. Dos julgados, 36 versaram sobre o acesso à educação infantil e a autora constatou que o Judiciário concede pedidos individuais, ignorando inclusive problemas relacionados às possibilidades estruturais e financeiras dos municípios. Por sua vez, quando o pedido é coletivo, com um número maior de vagas, tende a rejeitar ou protelar.

Em levantamento de decisões judiciais, vinculadas ao direito à educação, no estado de São Paulo, a Ação Educativa⁶ constatou que, a partir de 2006, sob a influência das decisões do STF, o TJ-SP passou a reconhecer como procedente os pedidos de vagas na educação infantil (RIZZI; XIMENES, 2010).

⁵ Exemplos de demandas transindividuais: construção de creches e pré-escolas, atendimento de vagas em bairros ou regiões.

⁶ Organização não governamental sem fins lucrativos, fundada em 1994. A promoção de direitos educativos é parte de sua missão.

Tendo por objeto de pesquisa as ações coletivas que demandam políticas públicas e que estavam em andamento no mês de agosto de 2010 no Foro Central de Porto Alegre, estado do Rio Grande do Sul, Gottlieb (2011) destaca que, embora no sítio do TJ-RS constassem à época mais de 100 Ações Cíveis Públicas que requisitavam vagas na educação infantil em municípios do interior do Estado, para o município de Porto Alegre não constava nenhuma Ação Civil Pública para requisição de vagas.

No âmbito do STF, Pinto (2014) analisou 35 acórdãos proferidos entre os anos de 2003 a 2012 e vinculados ao tema da educação. Constatou que a temática predominante, em 20% dos casos, esteve associada às demandas por vagas na educação infantil nos municípios de Santo André/SP (quatro decisões), Criciúma/SC (duas decisões) e de São Paulo/SP (uma decisão). Entre as decisões está o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 410715, de 22 de novembro de 2005, relatado pelo Ministro Celso de Mello, que tem servido de parâmetro para outras decisões sobre o direito à educação infantil. Segundo a autora, nesse acórdão a decisão dos Ministros foi unânime:

a) a educação infantil constitui-se em direito fundamental social indisponível de toda criança passível, portanto, de exigibilidade judicial imediata; b) o art. 208, IV da CF em conjunto com os artigos 205 e 227 da CF, impõe ao Estado (em sentido amplo) o dever de garantir o acesso e o atendimento das crianças de zero a seis anos de idade à creche e pré-escola; c) cabe ao Poder Judiciário –especialmente o STF em razão de sua dimensão política– atuar na formulação e implementação de políticas públicas nos casos em que os demais órgãos ou Poderes estatais competentes não o fizerem, descumprindo expressos mandamentos constitucionais, como é o caso do direito à educação infantil; d) a mera alegação de escassez de recursos públicos (“reserva do possível”) por parte da Administração Pública, sem comprovação objetiva, não é suficiente para negar a exigibilidade imediata do direito à educação infantil e; e) é dever do Município garantir prioritariamente o acesso e atendimento das crianças de zero a seis anos de idade à educação infantil como estabelecido pelo art. 211, § 2º, da Constituição Federal. (PINTO, 2014, p.105).

Entretanto, importante destacar que, no grupo de pesquisas que tratam da judicialização, não foram identificadas análises que conjugassem o tema da judicialização da educação infantil e as consequências nas políticas para oferta de vagas. Essa ausência aponta para um campo necessário a ser estudado e instigou o objeto da presente pesquisa: os efeitos da atuação do Sistema de Justiça nas políticas de educação infantil no município de Araucária, estado do Paraná, entre os anos de 2010 a 2015.

O motivo da escolha desse município deve-se a um dos achados na pesquisa “Possibilidades e limites da judicialização da educação: análise do Sistema de Justiça do Paraná”⁷ (SILVEIRA, 2015), coordenada por Adriana Silveira na UFPR, do qual este trabalho faz parte. O município de Araucária, no estado do Paraná, destacou-se pelo acentuado número de decisões envolvendo o direito ao acesso à educação infantil no Tribunal de Justiça do Paraná (TJ-PR). Nesse levantamento foi identificado um acórdão, em 2011, pelo qual ficou decidido que o município deveria ofertar 1.493 vagas na educação infantil, conforme requisitado pelo Ministério Público e, nos anos de 2013 e 2014, foram 90 mandados de segurança individual, com decisões favoráveis para a concessão de vaga. Outro aspecto relevante para o caso estudado é que, em 2014, a rede municipal atendeu 3.653 crianças na educação infantil, mas em setembro do mesmo ano mantinha uma demanda manifesta de 3.372 crianças aguardando na lista de espera⁸, sendo 2.778 requisições de vaga na creche e 594 na pré-escola, o que aponta, explicitamente, para o descumprimento do dever de oferta da educação infantil.

A atuação do Poder Judiciário na política educacional em Araucária, inicialmente identificada na pesquisa acima mencionada, corrobora com o entendimento de Barroso (2009), de que a judicialização da educação ocorre pelo deslocamento de questões políticas e sociais, tradicionalmente centradas nos Poderes Legislativo e Executivo, que passam a ser discutidas pelo Poder Judiciário. E, ainda, este mesmo Judiciário analisa, julga e intervém nas questões educacionais para proteção do direito à educação (CURY; FERREIRA, 2009). Nota-se, entretanto, que o Judiciário não agiu sozinho, mas atuou no caso em análise sob a intervenção do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia. Portanto, para o caso em estudo, a judicialização envolveu o Sistema de Justiça de um modo mais amplo,

⁷ A referida pesquisa teve início em 2012 e foi financiada pelo CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico). Teve por metas: 1- Estudo teórico sobre o papel das instituições judiciais no conjunto de transformação do Estado brasileiro e na garantia dos direitos educacionais e na elaboração de políticas públicas; 2- Levantamento e organização das ações desenvolvidas pelo MP com relação ao direito à educação no estado do Paraná; 3- Mapeamento das decisões do Poder Judiciário do estado do Paraná com relação ao direito à educação; 4- Caracterização do processo de judicialização da educação no estado do Paraná.

⁸ Informações obtidas na Central de Vagas, uma página na internet exclusiva para acompanhamento das listas de espera. Disponível em: <http://smed.araucaria.pr.gov.br/centralExterno/consulta_fila_form_ext.php>. Acesso em: 25/09/14.

fazendo-se necessário entender os efeitos dessa atuação para as políticas de educação infantil em Araucária.

Deste modo, o objetivo geral da pesquisa é analisar o processo de exigibilidade do direito de acesso à educação infantil requerido por meio das instituições do Sistema de Justiça e seus efeitos na política de educação infantil do município de Araucária, estado do Paraná, entre os anos de 2010 a 2015. Esse objetivo é desdobrado nos seguintes específicos:

- Destacar os dispositivos legais que fundamentam o direito à educação infantil e contextualizar sua oferta no Brasil, no Paraná e em Araucária.
- Mapear e analisar a atuação do Sistema de Justiça, por meio de medidas judiciais e extrajudiciais para a exigibilidade do direito à educação infantil;
- Analisar os encaminhamentos do Poder Público diante da exigibilidade de vagas na educação infantil.

Embora a exigibilidade judicial do direito à educação infantil não seja uma particularidade de Araucária, como se observou no levantamento bibliográfico (QUADRO 1), a política resultante desta judicialização pode ter singularidades próprias no contexto de um ou outro município. Desta forma, a presente pesquisa é entendida como um estudo de caso.

Conforme Lüdke e André (1986), o estudo de caso se estrutura em três fases que se completam e se relacionam em diferentes momentos: a exploratória, a delimitação do estudo e, por fim, a análise sistemática e elaboração do relatório. Para esta pesquisa, o estudo de caso possibilita localizar respostas e, também, conduz a novas indagações, de modo a evidenciar a inter-relação dos complexos componentes da exigibilidade judicial do direito à educação infantil e das políticas educacionais.

A fase exploratória constituiu-se no levantamento de dados e informações que possibilitaram identificar o município de Araucária como um potencial contexto para análise da judicialização do direito à educação infantil. A pesquisa “Possibilidades e limites da judicialização da educação: análise do Sistema de Justiça do Paraná” (SILVEIRA, 2015), como mencionado inicialmente, ofereceu os parâmetros quantitativos para essa definição ao apontar para a atuação do Poder Judiciário frente ao acentuado número de decisões judiciais individuais e uma decisão coletiva para requisição de vagas.

A fase de delimitação do estudo foi permeada pela fase exploratória, ou seja, na medida em que novos elementos foram encontrados, os contornos do estudo foram revistos. Na fase exploratória foi identificado que os mandados de segurança foram impetrados por Núcleos de Prática Jurídica, pela Defensoria Pública e por Advogados particulares, ultrapassando 4.700 ações individuais entre os anos de 2013 a 2015. No que se refere à atuação do Ministério Público, além da medida judicial identificada inicialmente no levantamento junto ao TJ-PR, foram identificadas uma medida extrajudicial para requisição de vagas e uma Ação Civil Pública para garantir a qualidade na oferta das vagas de educação infantil. Os elementos encontrados durante a fase exploratória apontaram para uma expressiva atuação do Sistema de Justiça em prol do direito à educação, conduzindo para o questionamento central: quais efeitos a exigibilidade do direito à educação infantil pelo Sistema de Justiça ocasionou nas políticas educacionais de educação infantil desse município?

Para responder a esta questão central, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, tendo por referência um roteiro previamente elaborado. As entrevistas foram organizadas em duas etapas: a primeira, com membros de instituições que fazem a mediação da demanda pelo acesso à educação infantil: Conselho Tutelar, Ministério Público, Defensoria Pública e Núcleo de Práticas Jurídicas. A segunda etapa foi realizada com instâncias ligadas ao Poder Executivo: Departamento de Educação Infantil da Secretaria de Educação, Procuradoria do Município e Conselho Municipal de Educação.

As entrevistas da primeira etapa tiveram por objetivo o mapeamento da atuação do Sistema de Justiça na defesa do direito ao acesso à educação infantil. No Ministério Público foram entrevistadas duas Promotoras de Justiça, uma que atuou entre os anos de 2001 a 2014, e ingressou com a Ação Civil Pública instaurada em março de 2010, e a outra que iniciou sua atuação em setembro de 2014, em substituição à primeira. No Núcleo de Prática Jurídica da Faculdade Nacional de Educação e Ensino Superior do Paraná – FANEESP – Araucária/PR, a entrevista foi com a advogada que acompanha estudantes que realizam estágio no Núcleo, sendo que uma das atividades é acompanhar os processos encaminhados à justiça com requisições de vagas na educação infantil. Por fim, também foi entrevistado o Defensor Público que tem atuado no encaminhamento de ações individuais à justiça. Nesse grupo, optou-se por incluir o Conselho Tutelar, por ser uma instituição que opera na garantia dos direitos da criança. Na segunda etapa foram entrevistadas a

Presidente do Conselho Municipal de Educação, a Diretora do Departamento de Educação Infantil e a Procuradora do Município, com o intuito de coletar informações para análise do movimento da política ante a exigibilidade do acesso à educação infantil. Trata-se de atores com diferentes responsabilidades pelo encaminhamento das decisões judiciais, formulação e execução das políticas públicas. Os atores definidos para esta pesquisa abrangem dois polos: de um lado, instituições que mediam a demanda por educação infantil e, de outro, as instâncias do Poder Público que respondem pela oferta desse direito. Entretanto, a complexidade da formulação e execução da política envolve outros atores, como o sindicato, diretores de escola e professores, mas dada a delimitação definida para esta pesquisa, esses não foram entrevistados.

A pesquisa também contemplou a análise documental de dados estatísticos sobre matrículas na educação infantil e taxa de atendimento das crianças de zero a cinco anos. Foram coletadas informações em Leis aprovadas pelo Legislativo do município de Araucária (Plano Municipal de Educação, Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias) e também de documentos relacionadas às medidas judiciais e extrajudiciais adotadas pelo Sistema de Justiça para defesa do direito à educação infantil. Importante destacar que, para esta pesquisa, foi possível acessar, via Projudi, o processo completo da Ação Civil Pública, ingressada pelo Ministério Público em 2010 (Processo nº 0001626-12.2010.8.16.0025), no qual foram localizadas informações diversas acerca da tramitação do processo e do cumprimento da sentença.

A fase exploratória e de delimitação do estudo abriram caminho para a terceira e última fase do estudo de caso, a análise sistemática e elaboração de relatório. Em resposta aos objetivos elencados para esta pesquisa, foram desenvolvidos os capítulos apresentados na sequência.

O capítulo intitulado “O direito à educação infantil no Brasil” destaca as especificações do direito à educação infantil e contextualiza sua oferta no cenário brasileiro, paranaense e em Araucária. O direito à educação infantil é dever do Estado, caracterizado como direito público subjetivo da criança e direito do trabalhador. Entretanto, a indisponibilidade de vagas para todos indica para um cenário de insuficiência de ações do Poder Público, justificando a busca pelo direito à vaga por meio do Sistema de Justiça.

No capítulo “O Sistema de Justiça e sua atuação na exigibilidade do direito de acesso à educação infantil em Araucária”, destaca-se a atuação do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Núcleo de Prática Jurídica e da Advocacia e os instrumentos judiciais e extrajudiciais utilizados na exigibilidade do direito. Embora o Conselho Tutelar não pertença ao Sistema de Justiça, em Araucária esse órgão apresentou atuação significativa na exigibilidade de vagas, o que justifica a análise de sua atuação no conjunto da atuação do Sistema de Justiça.

No último capítulo, intitulado “Atuação do Poder Executivo em resposta à atuação das instituições do Sistema de Justiça para a oferta de vagas na educação infantil”, são analisados os encaminhamentos do Poder Público no cumprimento das vagas solicitadas por meio de uma ação coletiva e, por outro lado, os encaminhamentos adotados para atender cerca de 4.700 decisões judiciais decorrentes dos pedidos individuais.

Desta forma, o estudo de caso mapeia e analisa a atuação do Sistema de Justiça na defesa do direito à educação infantil em Araucária e, ao contrapor com os encaminhamentos do Poder Público ante esta exigibilidade, elucida efeitos nas políticas de educação infantil. Vale ressaltar que os resultados ora apresentados, embora passíveis de comparação com outros contextos, tratar-se-ão de “uma representação singular da realidade que é multidimensional e historicamente situada” (LÜDKE e ANDRÉ, 1986, p. 21). Ou seja, as respostas obtidas para as indagações estarão circunscritas ao contexto de Araucária e às delimitações desta pesquisa, deixando espaço para a apresentação de novos indícios que possibilitem ampliar o olhar sobre esse mesmo contexto estudado.

2 O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

De modo breve, analisa-se o contexto de início da oferta de educação infantil no Brasil para, então, apresentar na sequência os dispositivos legais que atualmente fundamentam o direito à educação infantil e o cenário de oferta nos âmbitos do Brasil, Paraná e município de Araucária/PR.

No que se refere à oferta de vagas, o início do atendimento educacional às crianças pequenas coincide com a urbanização, durante o século XX. Kuhlmann Jr. (1998, 2000) resgata elementos que caracterizaram a oferta de educação às crianças de até seis anos, e destaca que ela teve por marco a diferenciação de oferta para ricos e pobres. Em 1883, o jardim de infância surge como instituição de cunho privado para atendimento das famílias abastadas; dezesseis anos depois, em 1899, na cidade do Rio de Janeiro, uma instituição pública denominada de creche inicia seus trabalhos destinados para o atendimento a filhos de trabalhadores. Segundo Kuhlmann Jr. (2000), em 1921 o Brasil dispunha, ao menos, de 15 creches e, em 1924, eram 47 em várias capitais e cidades. O autor identifica que o atendimento aos pobres não deveria ser realizado com grandes investimentos, daí o repasse de recursos públicos para entidades privadas que prestavam o serviço. E, ainda, que embora o atendimento fosse assistencialista, não era isento de uma perspectiva educacional que enfatizava a “pedagogia da submissão”, ou seja, a aceitação da exploração social. Essa perspectiva também é destacada por Nunes (2009) quando afirma que a educação infantil é um produto histórico moldado em uma concepção de assistência social, predominante nas políticas sociais desenvolvidas no Brasil.

Nunes (2009) destaca a precarização da oferta de educação infantil para as crianças pobres, tanto nas creches empresariais e/ou assistenciais e filantrópicas iniciadas nos anos de 1930, como nas unidades criadas entre os anos de 1950 e 1970, com a Legião Brasileira de Assistência (LBA) em parceria com entidades comunitárias.

Somente em meados de 1970 ocorre uma expressiva ampliação na oferta de atendimento às crianças de até seis anos. Rosemberg (2003) analisa tal expansão como um modelo de massa de baixo custo e, para Campos (1998), o atendimento passou por uma expansão caótica, ofertado de forma privada, governamental e comunitária; os serviços apresentavam qualidade variável conforme o tipo de população, com foco assistencialista e sem clara delimitação das responsabilidades e

deveres. Nunes (2009) enfatiza que as relações sociais paternalistas e autoritárias marcaram esse assistencialismo e a precarização foi caracterizada por espaços inadequados, falta de recursos e materiais pedagógicos, pessoal mal remunerado e a parceria entre o público e o privado sem fins lucrativos.

No que se refere à legislação da época, não é de se estranhar o pouco avanço na atenção para com a educação infantil. Cury (1998) analisou as legislações que antecederam a Constituição Federal de 1988 sob a perspectiva do direito à educação infantil e, embora em alguns documentos ocorram menções ao atendimento às crianças, a temática do direito à educação infantil, de forma literal, não esteve presente até então (

QUADRO 2).

QUADRO 2 – PERSPECTIVAS DO ATENDIMENTO INFANTIL NAS LEGISLAÇÕES ANTERIORES À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

LEGISLAÇÃO	ABORDAGEM DA INFÂNCIA
1824-Constituição	Silenciada.
1891-Constituição	Silenciada.
1934-Constituição	Proteção à maternidade e infância, com destinação de 1% dos recursos tributários para este fim.
1937-Constituição	Estado providenciará cuidados a quem faltar recurso.
1946-Constituição	Obrigatoriedade de assistência à infância, entretanto sem especificar a modalidade.
1961-LDB	Reconhece o Pré-Escolar com atendimento em escolas maternais e jardins de infância e ofertados por empresas que empregavam mães com filhos menores de 7 anos.
1969-Constituição	Define que será criada Lei própria que providenciará a Assistência à Infância.
1971-LDB	Mantém a LDB de 1961 e reforça a responsabilidade das empresas na organização e manutenção do atendimento.

FONTE: Elaborado pela autora com referência em CURY (1998) e consulta ao texto das leis mencionadas no próprio quadro.

Além da industrialização, da estrutura social das famílias e a participação da mulher no mercado de trabalho, que influenciaram a ampliação da oferta de educação infantil no Brasil, outros dois fatores impactaram nesse cenário: a mudança na concepção da infância e a participação da sociedade nas pautas políticas. A mudança de concepção da infância recebeu contribuições dos avanços científicos obtidos com os conhecimentos acerca do desenvolvimento infantil, o reconhecimento das possibilidades e necessidades específicas da infância, a importância da educação para os primeiros anos de vida (MALVEZZI, 1998) e, ainda, a criança como um sujeito de direitos (SOARES N., 2005). Na defesa do direito à educação infantil, a participação da sociedade ocorreu com os movimentos de mulheres na luta por

creche e no movimento pelos direitos das crianças e adolescentes (ROSEMBERG, 2003).

A Constituição Federal de 1988 incorporou a educação infantil como um direito social e impôs ao Estado o dever de cumpri-lo. Segundo Bobbio (2004), essa abordagem faz jus à tendência das constituições democráticas modernas por contemplar o reconhecimento e proteção dos direitos dos homens. Mas, alerta que “uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente” (BOBBIO, 2004, p. 29). Para Cury (1998), a proclamação desse direito na CF/1988 refletiu e atendeu ao movimento amadurecido, especialmente das lideranças e educadores. Para ele, sem esse processo, provavelmente o texto não seria o mesmo.

O artigo 208 da Constituição Federal apresenta o dever do Estado para com a educação e nele inclui-se o atendimento à educação infantil. Esse dever é efetivado mediante algumas garantias:

a) Gratuidade e obrigatoriedade para a faixa etária dos quatro e cinco anos⁹: a obrigatoriedade comporta dois vieses, a oferta de educação infantil por parte do Estado e a matrícula compulsória das crianças dessa faixa etária por parte dos pais ou responsáveis. A Emenda Constitucional nº 59/2009 prevê que a matrícula das crianças dessa faixa etária seja progressivamente implementada até o ano de 2016.

b) Atendimento educacional especializado aos estudantes com deficiência¹⁰: uma garantia que inclui o atendimento especializado também nas creches e pré-escolas.

c) Educação infantil às crianças até cinco anos de idade em creche e pré-escola¹¹: embora subtendido, o texto não sinaliza explicitamente que o direito inicia-se desde o nascimento da criança. Entretanto, tal falta de menção não pode ser utilizada como justificativa para o não atendimento de crianças de zero a três anos de idade.

d) Atendimento para o educando por meio de programas suplementares¹²: a partir da EC 53/2006, a educação infantil passou a usufruir juridicamente de outros

⁹ “Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL. CF/1988, art. 208, inciso I).

¹⁰ “Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino” (BRASIL. CF/1988, art. 208, inciso III).

¹¹ “Educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade” (BRASIL. CF/1988, art. 208, inciso IV).

¹² “Atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL. CF/1988, art. 208, inciso VII).

programas suplementares, que envolvem a concessão de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

e) Educação como direito público subjetivo: a educação obrigatória, que, no caso da educação infantil, aplica-se para a idade de quatro e cinco anos, está apresentada na Constituição como um direito público subjetivo (art. 208, § 1º), acarretando a responsabilização da autoridade competente quando do não oferecimento ou oferta irregular (art. 208, § 2º). Embora o atendimento às crianças de zero a três anos não esteja explicitamente caracterizada do mesmo modo, trata-se também de um direito com o mesmo teor, conforme afirmado em jurisprudência e, portanto, passível de exigibilidade.

Com a Constituição Federal de 1988, a educação infantil foi incluída no rol de deveres do Estado sob o signo do direito à educação, e não mais da assistência ou amparo. E esse significativo avanço é ainda mais contundente para o campo educacional quando a LDB de 1996, ao constituir o conceito de educação básica, nela incluiu a educação infantil.

O reconhecimento e proteção dos direitos explicitados no detalhamento da lei conduzem a algumas indagações: qual direito, por que, para quem, em quais circunstâncias, com quais características, de quem é o dever? Segundo Cury (2002), a especificação legal, fator que possibilita cobrar a efetivação, é fruto de derrotas, conquistas, avanços e retrocessos, motivada por uma concepção de sociedade democrática para a qual se defende a igualdade de oportunidade e de condições sociais.

As especificações do direito à educação infantil mencionadas na legislação e a disponibilidade de vagas para atendimento apresentam indícios de efetivação desse direito, mas não representam seu pleno cumprimento. O direito ao acesso à educação infantil ainda é negado para uma considerável parcela da sociedade, com acentuada diferença entre pobres e ricos, como será observado ainda neste capítulo.

2.1 ESPECIFICAÇÕES DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, declara a educação como um direito social, incluindo-se a educação infantil. Segundo Cury (2002), essa inscrição na lei é a primeira garantia para o direito, mas não ocorre de forma linear e mecânica, sendo fruto de lutas embasadas em uma concepção democrática de

sociedade. Piovesan e Vieira (2006) lembram que, dentre todas as Constituições brasileiras, a CF/88 foi a que contou com elevado número de emendas populares, o que lhe conferiu maior legitimidade popular. Embora se constitua em uma nobre declaração, grande parcela da população brasileira não tem o conhecimento do teor implicado no direito à educação.

O direito à educação infantil de qualidade encontra um amplo rol de subsídios nos marcos regulatórios e orientadores implementados após a Constituição Federal de 1988, conforme detalhado no quadro abaixo.

QUADRO 3 – DOCUMENTOS NACIONAIS QUE NORMATIZAM E ORIENTAM A IMPLEMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

ANO	TIPO	DOCUMENTO
1988	Legislação	Constituição Federal
1990	Legislação	Estatuto da Criança e do Adolescente
1994	Orientação	Política Nacional de Educação Infantil
1994	Orientação	Educação Infantil no Brasil: situação atual
1994	Orientação	Por uma política de formação do profissional de Educação Infantil
1995	Orientação	Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças
1996	Orientação	Propostas pedagógicas e currículo em Educação Infantil
1996	Legislação	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
1998	Orientação	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (3 volumes)
1998	Orientação	Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil
1999	Legislação	Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil
1999	Legislação	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio na Modalidade Normal
2001	Legislação	Plano Nacional de Educação 2001-2010
2006	Orientação	Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação
2006	Orientação	Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil
2006	Orientação	Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil
2007	Legislação	Lei 11.494 – Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)
2007	Orientação	Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)
2009	Legislação	Emenda Constitucional nº 59
2009	Orientação	Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças 2ª edição
2009	Orientação	Indicadores da qualidade na Educação Infantil
2009	Legislação	Atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais da educação infantil
2010	Legislação	Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica
2014	Legislação	Plano Nacional de Educação 2014-2024

FONTE: A autora (2016).

Em cada novo documento normatizador ou orientador ocorre uma ampliação na especificação do direito à educação infantil que, em síntese, enquadra-se na categoria de direito público subjetivo, cuja oferta qualificada deve ser gratuita para a faixa etária de 0 (zero) a 3 (três) anos e, ainda, gratuita e obrigatória para 4 (quatro) e

5 (cinco) anos de idade, com acesso próximo à residência, reafirmado, também, como um direito do trabalhador urbano e rural. Trata-se de um dever do Estado, sob a responsabilidade primeira dos Municípios e Distrito Federal, mas com a colaboração dos Estados e da União.

O direito à educação infantil é constituído de variadas especificações que viabilizam sua exigibilidade, dentre elas: faixa etária dos titulares, gratuidade, obrigatoriedade, proximidade à residência, qualidade na oferta, direito do trabalhador, caracterização de direito público subjetivo e, por fim, dever do Estado. Essas especificações serão apresentadas a seguir.

2.1.1 Faixa etária dos titulares do direito: crianças até cinco anos de idade

Atualmente, pela Constituição Federal de 1988, as crianças de zero a cinco anos são titulares do direito à educação infantil. O texto primeiro da CF/1988, em seu artigo 208, inciso IV, garantia “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”. Com a Emenda Constitucional nº 53, de 2006, esse texto passa a ter como redação “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”. As crianças de seis anos passaram a ingressar no ensino fundamental.

No texto da lei, a substituição do termo “atendimento” pela expressão “educação infantil”, denota avanços no entendimento desta etapa como integrante da educação, e não do assistencialismo.

2.1.2 Gratuidade e obrigatoriedade

O tema da gratuidade da educação não é novidade na legislação brasileira. Há menções desde a primeira Constituição (1824), quando se referia à educação primária, e a ampliação de vagas avançou quando a gratuidade esteve associada à obrigatoriedade. Essa mudança aponta que as estratégias de oferta tendem a ser diferentes quando a obrigatoriedade se faz presente na legislação.

Na Constituição Federal de 1988, a gratuidade relacionada à educação infantil é mencionada direta ou indiretamente em três situações. A primeira aparece na apresentação dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, com garantia de “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos

de idade em creches e pré-escolas” (art. 7º, inciso XXV). Essa redação foi dada na Emenda Constitucional nº 53 de 2006, que determinou a matrícula da criança de seis anos no ensino fundamental. Até então, a assistência era garantida para a criança de até seis anos de idade dos filhos ou de dependentes. A segunda menção à gratuidade aplica-se à educação de um modo geral e é tratado como princípio que se pauta na “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” (art. 206, inciso IV). Por último, a gratuidade é vinculada à educação obrigatória “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade” (art. 208, inciso I).

A obrigatoriedade é composta por duas dimensões: a primeira consiste na matrícula compulsória de todos os que estão na faixa etária de quatro e cinco anos de idade (pré-escola); a segunda é expressamente o dever do Estado para com a oferta da educação infantil. E o dever do Estado aplica-se à universalização da oferta de vagas para todas as crianças que estão na faixa etária da pré-escola e o atendimento, até o final da vigência do PNE (2014-2024), de no mínimo 50% das crianças de até três anos. Para o plano nacional, essa oferta de creche e pré-escola não significa apenas abertura de vagas, mas ampliação segundo padrão nacional de qualidade (estratégia 1.1). No caso da creche, embora o PNE estipule uma meta quantitativa mínima, sinaliza que toda a demanda manifesta deve ser atendida (estratégia 1.3) com redução das desigualdades entre pobres e ricos (estratégia 1.2).

2.1.3 Proximidade à residência

Além das garantias do direito à educação previstas na CF/1988 e na LDB/1996, como a gratuidade e obrigatoriedade, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990) apresenta, como parte integrante do direito, o acesso à escola pública próxima da residência. Trata-se de um detalhamento diferenciado, que somente em 2008, com a Lei nº 11.700, passa a fazer parte da LDB, mas com significados fundamentalmente diferentes.

O texto do ECA/1990 apresenta o direito ao acesso à escola pública próxima da residência para toda criança e adolescente (art. 53, inciso V), ou seja, para toda pessoa até seus 18 anos de idade. Por outro lado, mesmo após a aprovação do documento acima citado, a LDB especifica o referido direito quando apresenta como garantia a oferta de “vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que

completar 4 (quatro) anos de idade” (LDB/1996, art. 4º, inciso X). Além disso, deixa margem para a omissão dos gestores na disponibilização de vagas para a creche e ensino médio em instituições próximas à residência, e não especifica o que seja essa proximidade.

2.1.4 Qualidade na oferta

A educação infantil com qualidade é parte integrante do dever do Estado. Na legislação, a garantia do “padrão de qualidade” é definida como um “princípio”, tanto na Constituição Federal de 1988 (art. 205, VII), como na LDB de 1996 (art. 3º, IX) e aplica-se à educação infantil.

Quando a LDB/1996, em seu artigo 4º, inciso IX, apresenta o dever do Estado, afirma que o direito será efetivado mediante “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”.

Se a legislação associa qualidade a insumos, seu teor é ampliado em subsídios publicados pelo Ministério da Educação, tendo como marco o documento “Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil”, publicado em 2006. Esse documento apresenta elementos para discussão e definição do padrão de qualidade local para os sistemas de ensino. Os eixos da qualidade estão focados na proposta pedagógica, na gestão da duração da permanência na instituição e tamanho dos agrupamentos, na formação e seleção dos gestores, na formação e seleção dos professores, na equipe de apoio e, por fim, na infraestrutura.

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE 2014-2024) apresenta indícios de avanços quando retoma que a melhoria da qualidade da educação é uma diretriz e define que a expansão das redes públicas de educação infantil terá por referência o padrão nacional de qualidade, realizadas em regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (PNE 2014-2024, estratégia 1.1). O plano ainda estipula que, até junho de 2016 (quando a lei completa dois anos), serão estabelecidos parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica. Estes parâmetros servirão de referência para a infraestrutura das escolas,

recursos pedagógicos e insumos relevantes e servirá de instrumento para adoção de medidas para melhorar a qualidade do ensino (estratégia 7.21)¹³.

Outra estratégia relacionada à oferta de educação infantil é sua avaliação tendo por referência os parâmetros nacionais de qualidade. O plano prevê que, até o ano de 2016, essa avaliação seja implementada com a finalidade de aferir indicadores relevantes, como infraestrutura física, quadro de pessoal, condições de gestão, recursos pedagógicos e acessibilidade (estratégia 1.6). A mesma deverá ser realizada a cada dois anos.

A oferta com qualidade é indissociável do financiamento, o que implica na ampliação de recursos destinados ao atendimento da educação infantil. A partir de 2007, com o Fundeb, a educação infantil passa a fazer uso dos recursos disponibilizados pelo fundo, que anteriormente eram restritos ao ensino fundamental. Tal participação não garante a disponibilidade de recursos suficientes. Estudos apontam (CAMPOS; CRUZ, 2009; PINTO, 2007) que a simples vinculação de recursos não tem dado conta de solucionar problemas crônicos da educação brasileira, como a precariedade dos prédios e falta deles, a desvalorização salarial docente, a baixa formação dos profissionais, a maior responsabilidade dos municípios na oferta da educação infantil e ensino fundamental em comparação com sua capacidade financeira.

O PNE 2014-2024 anuncia aumento nos investimentos em educação, atingindo 10% do PIB ao final do plano, de modo a proporcionar a implementação do CAQ (Custo Aluno Qualidade). Para 2016 está previsto que a União, em parceria com as Unidades Federativas, estabeleça os padrões mínimos de qualidade, fator necessário para a implementação do CAQi (Custo Aluno-Qualidade inicial). Esta meta estabelecida apenas retoma o que a legislação já prevê acerca da disponibilização de insumos necessários para o processo de ensino-aprendizagem. Tal documento servirá de referência para a exigibilidade da qualidade da educação. A proposta do CAQ enumera outros fatores associados ao processo de ensino-aprendizagem, ampliando a perspectiva de qualidade para

[...] investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar (PNE 2014-2024, estratégia 20.7).

¹³ Até o momento da defesa deste trabalho (junho de 2016) o referido documento não havia sido publicado, o que impacta também na elaboração da avaliação da educação infantil.

Para contemplar a abrangência de tal propositura, de fato se faz necessária a ampliação de recursos, pois a régua atual é a adequação da oferta em conformidade com os recursos disponíveis, enquanto que o CAQ tem como foco a qualidade. Os esforços para a viabilidade desse parâmetro na oferta da educação infantil se tornam mais desafiadores perante a baixa oferta de vagas na educação infantil, que demanda investimentos na construção de novos prédios com toda a infraestrutura e contratação e ampliação do quadro de funcionários.

2.1.5 Direito do trabalhador

Na CF/1988, a primeira menção ao direito à educação infantil aparece no Capítulo II “Dos direitos sociais”, vinculada ao direito de trabalhadores urbanos e rurais e visando melhoria da sua condição social. Trata-se de uma conquista trabalhista de assistência ao trabalhador ao garantir: “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas” (BRASIL, 1988, art. 7º, XXV)¹⁴.

A Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) prevê um local onde as empregadas possam “guardar sob vigilância e assistência” os filhos no período de amamentação (BRASIL, 1943, art. 389, § 1º). Esse local deve dispor de um berçário, uma saleta de amamentação, uma cozinha dietética e uma instalação sanitária (BRASIL, CLT, 1943, art. 400). Eis a obrigação da empresa:

§ 1º - Os estabelecimentos em que trabalharem pelo menos 30 (trinta) mulheres com mais de 16 (dezesseis) anos de idade terão local apropriado onde seja permitido às empregadas guardar sob vigilância e assistência os seus filhos no período da amamentação.

§ 2º - A exigência do § 1º poderá ser suprida por meio de creches distritais mantidas, diretamente ou mediante convênios, com outras entidades públicas ou privadas, pelas próprias empresas, em regime comunitário, ou a cargo do SESI, do SESC, da LBA ou de entidades sindicais (BRASIL, CLT, 1943, art. 389).

Pela CLT, o direito do trabalhador parece restringir-se ao usufruto de um espaço que possibilite a amamentação. Entretanto, o direito do trabalhador, como mencionado no artigo 7º, inciso XXV da CF/1988, inclui assistência não apenas durante a amamentação, mas até que a criança complete cinco anos, o que

¹⁴ Essa redação passou a vigorar com a EC nº 53/2006. A redação anterior previa assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até os seis anos de idade em creches e pré-escolas.

caracteriza, pela legislação, o direito à educação infantil, uma das etapas da educação básica.

2.1.6 Direito público subjetivo

O texto constitucional define que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (CF 1988, art. 208, inciso VII, § 1º). A obrigatoriedade, antes vinculada apenas ao ensino fundamental e, pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009, para a faixa etária dos quatro aos dezessete anos (a ser implementada até 2016), erroneamente pode levar ao entendimento de que a caracterização de “direito público subjetivo” se aplica somente para essa faixa etária.

Entretanto, quando a legislação estabelece tal caráter para a fração de um dos direitos sociais, não significa que, por exemplo, a creche não deva ter a mesma atenção por parte do Estado. A caracterização de direito público subjetivo para o ensino obrigatório não retira das etapas e modalidades não obrigatórias, como por exemplo, da creche ou da educação de jovens e adultos, seu caráter de direito público subjetivo.

O conceito de direito público subjetivo remete à pertença do indivíduo a uma determinada sociedade, e para isso são colocadas normas jurídicas em defesa do interesse individual, possibilitando que se exija do Estado a efetivação de direitos (DUARTE, 2004; VICTOR, 2011). Esse caráter jurídico possibilita que o indivíduo transforme uma norma que é geral e aplicável para todos em algo que ele possa exigir como seu. Além do mais, o poder atribuído a essa modalidade de direito o transforma em um instrumento de caráter jurídico que viabiliza o controle da atuação do Estado (DUARTE, 2004). Neste caso, o interesse individual tem relevância e pode fazer uso de proteção jurídica especial para garantia do direito que lhe é devido.

Caracterizar um direito como público subjetivo é um modo de reafirmação do próprio direito e, no caso da menção reforçada junto ao ensino obrigatório, por vezes foi mal compreendida ou intencionalmente utilizada para justificar omissão na oferta do serviço de educação. Silveira (2010) analisou decisões judiciais que versavam sobre o direito à educação de crianças e adolescentes, e localizou ações que requisitavam o direito à vaga na educação infantil. Uma das alegações de municípios para a não oferta de vagas foi o entendimento de que o caráter público subjetivo que torna obrigatória a oferta não se aplicava à educação infantil.

Nas ocasiões em que a oferta de educação infantil foi negada e levada em juízo, decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) afirmaram que o acesso à creche é um direito constitucional que implica em dever do Estado sua prestação. Emitiram decisões com tal teor a Ministra Cármen Lúcia e os Ministros Ricardo Lewandowski, Cezar Peluso, Luiz Fux e Celso de Mello (STF - ARE: 677008 SC, Relator: Min. LUIZ FUX, DJ 29/03/2012). O Ministro Celso de Mello argumenta que o atendimento em creche é, em definitivo, um direito:

A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (RE 410.715-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ de 03/02/2006).

Ao analisar a jurisprudência relacionada à exigibilidade da educação infantil, Silveira (2014) sinaliza que “a interpretação da legislação sobre a educação pelos tribunais é parte inseparável da análise e compreensão do direito educacional” (SILVEIRA, 2014, p. 168) e, nesse caso, há jurisprudência que reforça o entendimento de que a creche é um direito público subjetivo. Na decisão favorável pela inclusão de orçamento para abertura de vaga em creche no município de Roseira/SP, o Desembargador Nogueira Diefenthaler (TJ-SP) defende que a educação (referindo-se à creche) é um direito social, conforme previsto na CF/1988, um direito que contempla dever do Estado na prestação do serviço e direito subjetivo de seus titulares para que possam exigir o cumprimento.

O caráter de “absoluta prioridade”, atribuído aos direitos destacados no ECA/1990¹⁵, reforça o entendimento de que a educação não obrigatória e, no caso da educação infantil, o acesso à creche, também se constitui em direito a ser exigido. A absoluta prioridade aplica-se a toda norma e política que afete crianças e adolescentes, e é definida como:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (BRASIL, 1990, art. 4º, § único).

¹⁵ “É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” (BRASIL, 1990, art. 4º).

Para Liberati (1991), a absoluta prioridade implica ao governante optar por ações que favoreçam o bem-estar das crianças e adolescentes, de tal modo que, “enquanto não existirem creches, escolas, postos de saúde, atendimento preventivo e emergencial às gestantes, dignas moradias e trabalho, não se deveria asfaltar ruas, construir praças, sambódromos, monumentos artísticos etc.” (LIBERATI, 1991, p. 4). A preferência na formulação/execução das políticas e destinação privilegiada de recursos constitui-se em fatores que viabilizam a efetivação do direito.

Como forma de garantir maior proteção à criança, o atendimento em creche e pré-escola está entre os direitos elencados no artigo 208 do ECA, para os quais está previsto proteção judicial e ações de responsabilidade quando não disponibilizados ou ofertados de modo irregular.

2.1.7 Dever do Estado

O artigo 211 da CF/1988 estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão organizar-se em regime de colaboração, todavia as formas de colaboração ainda não foram regulamentadas, estando neste artigo da Constituição as competências de cada ente federativo na oferta da educação. A LDB/1996 também se encarrega de regulamentar as competências específicas dos entes federados, de modo que a incumbência de ofertar a educação infantil pelos municípios é reforçada. As competências apresentadas a seguir não esgotam o âmbito de atuação do ente federativo, mas são indicados aspectos direta ou indiretamente relacionados com a oferta da educação infantil.

A União possui função normativa, redistributiva e supletiva em relação aos outros entes federados e, por isso, sua tarefa está centrada na coordenação da política nacional e na assistência técnica e financeira para os demais entes federados. Na função de coordenação da política nacional (BRASIL, 1996, art. 8º, § 1º), tem como tarefas a elaboração do PNE (BRASIL, 1996, art. 9º, inciso I) e das diretrizes da educação infantil, em colaboração com os demais entes federados. A assistência técnica e financeira (BRASIL, 1988, art. 211, § 1º; BRASIL, 1996, art. 9º, inciso III) se materializa na coleta, análise e disseminação de informações sobre educação (BRASIL, 1996, art. 9º, inciso V) e na manutenção e desenvolvimento do ensino, vinculando e aplicando anualmente “nunca menos” de 18% da receita resultante de impostos (BRASIL, 1988, art. 212). A CF/1988 explicita que essa função tem como

objetivo “garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino” (BRASIL, 1988, art. 211, § 1º). Mesmo que não seja atribuída à União a tarefa de oferta de vagas na educação infantil, dados da sinopse estatística da Educação Básica de 2014, publicadas pelo Inep, mostram que o Governo Federal atendeu 2.562 crianças na educação infantil naquele ano, sendo 28% das matrículas no estado do Rio de Janeiro e as demais distribuídas entre outros 13 Estados e no Distrito Federal.

Os Estados atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio, o que não significa que devam deixar de colaborar com a União e com os Municípios na oferta de educação infantil. Dados da sinopse estatística da Educação Básica de 2014, publicadas pelo Inep, mostram que nesse ano as redes estaduais atenderam 20.432 matrículas na educação infantil, sendo 48% (9.901) no estado do Rio Grande do Sul e as demais distribuídas em maior ou menor quantidade nos demais Estados, excetuando Roraima, Tocantins, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Espírito Santo. Para manutenção e desenvolvimento da educação, pelas quais respondem, devem aplicar nunca menos de 25% de recursos advindos de impostos. Os Estados devem organizar com seus Municípios as formas de colaboração para a oferta do ensino fundamental, visando “assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público” (BRASIL, 1996, art. 10, inciso II). Cabe aos Estados a coordenação e integração de ações do próprio Estado e de seus Municípios, elaborando e executando políticas e planos educacionais em consonância às definições da União.

Cabe aos Municípios a oferta prioritária da educação infantil e do ensino fundamental. A atuação em outras etapas ou níveis de ensino somente pode ser realizada quando a área de sua competência estiver plenamente realizada e com aplicação de recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela CF/1988, que é de 25% (BRASIL, 1988, art. 212; BRASIL, 1996, art. 11, inciso V). Dados da sinopse estatística da Educação Básica de 2014, publicadas pelo Inep, mostram que nesse ano as redes municipais responderam por 69,7% das matrículas de educação infantil do país (5.475.473 crianças).¹⁶

¹⁶ Dependência administrativa e quantidade de matrículas na Educação Infantil em 2014: Federal (2.562), Estadual (incluindo Distrito Federal 55.742), Municipal (5.475.473), Privada (2.322.214). Total

Para Ranieri (2009), esta combinação entre o detalhamento de competências educacionais dos entes federados e a obrigatoriedade de aplicação de recursos tem sido eficaz e tem produzido resultados positivos na ampliação do direito à educação, por enfrentar questões vinculadas à universalização, ao financiamento, às garantias de acesso e permanência e também ao ensino com qualidade.

O dever do Estado na oferta da educação infantil, conforme ampla especificação acima apresentada, deve se efetivar por meio de políticas que possibilitem a oferta de vagas com qualidade em creches e pré-escolas.

2.2 O ACESSO COMO ELEMENTO BÁSICO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL

A dívida educacional para com a população brasileira ocorre também na educação infantil, e um dos indícios mais evidentes e de imediata mensuração é a falta de vagas. Neste trabalho serão analisados indicadores de acesso, que embora relevante por propiciar o ingresso na educação infantil, vale destacar que o direito só é plenamente cumprido quando sua oferta é pautada na qualidade.

Para contextualizar a expansão das matrículas em Araucária, município objeto desta pesquisa, optou-se por apresentar também a expansão ocorrida entre os anos de 2000 a 2014 em âmbito nacional e no Estado do Paraná, fazendo uso de dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio do Censo Demográfico (Censo) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)¹⁷ e do Censo Escolar, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

A escolha do ano 2000 justifica-se por ter ocorrido, nesse ano, o primeiro Censo Demográfico com informações acerca da creche e da faixa etária até seis anos, com dados que possibilitam referenciar o atendimento da educação infantil no ano que antecedeu o PNE 2001-2011 e o período estabelecido para que creches e pré-escolas integrassem o sistema de ensino.

de 7.855.991 matrículas, conforme dados da sinopse estatística da Educação Básica, publicada pelo Inep.

¹⁷ O Censo Demográfico é uma pesquisa realizada a cada dez anos em todos os domicílios do país, disponibilizando dados nacionais que pode ser desagregados por grandes regiões, unidades da Federação, micro e mesorregiões, regiões metropolitanas e municípios. A PNAD é uma amostra anual (exceto nos anos de Censo) e possibilita a construção de série histórica de dados por grandes regiões, unidades da Federação e regiões metropolitanas. Nesta amostra não é possível acessar dados específicos de um determinado município (BRASIL, 2015).

Ao analisar dados do IBGE e Inep, vale o alerta de Rosenberg (2013) para a diferença quantitativa de crianças informadas nessas estatísticas. A autora analisou os dados do Censo Demográfico de 2010 e as informações disponibilizadas pelo Censo Escolar do mesmo ano e constatou, por exemplo, que nos dados do IBGE constavam 9.969.347 crianças de zero a seis anos que frequentavam a escola, enquanto que para o Inep eram 8.179.685 crianças. Uma das hipóteses levantadas pela autora é que a população estava utilizando serviços de instituições não cadastradas junto ao Inep (ROSEMBERG, 2013).

Outra problemática informada pela referida autora é que os dados do Censo Escolar e Censo Demográfico de 2010 indicaram que as creches eram frequentadas por crianças com mais de três anos e onze meses de idade. Essa situação aponta para um número maior de crianças que frequentam creches e que deveriam frequentar a pré-escola, dificultando a disponibilidade de indicadores confiáveis para avaliação das políticas de acesso à creche.

Embora com as limitações mencionadas, as informações disponibilizadas nessas estatísticas se fazem necessárias para avaliar o acesso e, ainda, são “fontes preciosas para a elaboração de indicadores sociais para avaliação de políticas públicas” (ROSEMBERG, 2013, p. 64).

2.2.1 O atendimento à educação infantil em âmbito nacional e as evidências de desigualdades no acesso.

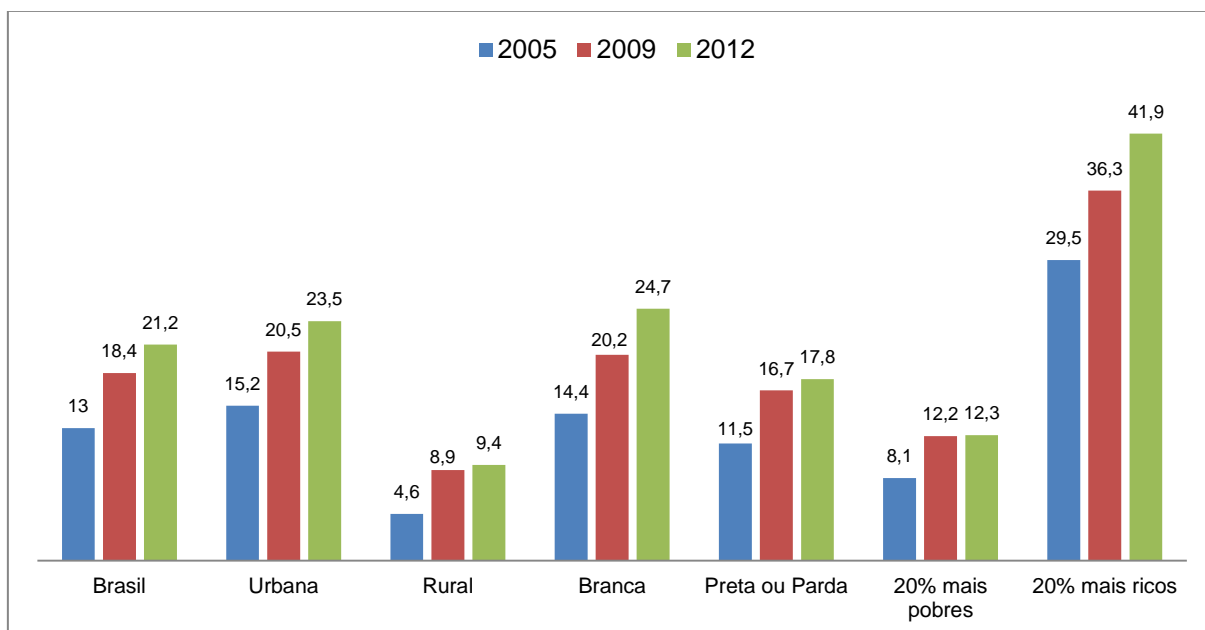
Os dados do censo populacional do ano 2000, disponibilizado pelo IBGE, indicavam que 9,4% da população de zero a três anos frequentavam a creche e que 46,2% das crianças de quatro a seis anos estavam em instituições educacionais. Considerando que, em maio de 2005, foi publicada a Lei 11.114, que tornava obrigatória a matrícula da criança de seis anos no ensino fundamental, a partir de 2006 muitos municípios já iniciaram a matrícula das crianças de seis anos no ensino fundamental (embora o prazo final fosse o ano de 2010), principalmente com o intuito de ampliar verbas advindas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), vigente à época e destinado apenas para o ensino fundamental. Com o Fundeb, vigente a partir do ano de 2007, a educação infantil também passou a receber recursos conforme o número de matrículas informadas no Censo Escolar.

Importante destacar que o uso de médias nacionais e estaduais, por vezes, encobre desigualdades, como pode ser observado nos exemplos que seguem. Com base nos microdados do IBGE 2010, Alves e Silva (2013) constataram em Goiânia, capital do estado de Goiás, diferenças na taxa de atendimento das crianças de quatro e cinco anos. Das 43 áreas, 10 apresentavam taxa de atendimento superior a 80% e duas delas atingiam 100%. Entretanto, em áreas marcadas pela pobreza, o percentual não chegava a 50% e, em uma delas era de apenas 33,7%. Outro exemplo de média ocultando desigualdades pode ser observado no tratamento dado à escolaridade no Brasil em 2005, quando dados da PNAD apontavam que a média de escolaridade era de 7 anos. Embora pareça ser uma média que se aproxime do mínimo previsto em lei (à época o mínimo era o ensino fundamental, com 8 anos de escolarização), diversas desigualdades estavam ocultas: na região sudeste a média era de 7,7 anos, enquanto que na região nordeste era 5,6; entre os mais ricos também era de 7,7 anos e entre os mais pobres 4,8; e, na zona urbana a população tinha em média 7,5 anos de escolarização, enquanto que na zona rural apenas 4,2 (BRASIL, 2006).

O cenário macro apresentado nas estatísticas alerta para focos de desigualdades, mas é necessário estar atento para as desigualdades por vezes escondidas no interior de um mesmo grupo, de uma mesma região ou no interior de municípios que aparentemente tenham indicadores gerais satisfatórios.

Tendo isso em perspectiva, será analisada a trajetória de acesso à educação infantil das crianças de zero a três anos no cenário brasileiro e os indicadores de desigualdades atrelados à localização (urbana e rural), à raça/cor (branca, preta/parda) e renda domiciliar per capita (20% mais pobres e 20% mais ricos).

GRÁFICO 1 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA A ESCOLA – BRASIL – 2005, 2009 e 2012.



FONTE: PNAD. Adaptado (BRASIL, 2011, 2014).

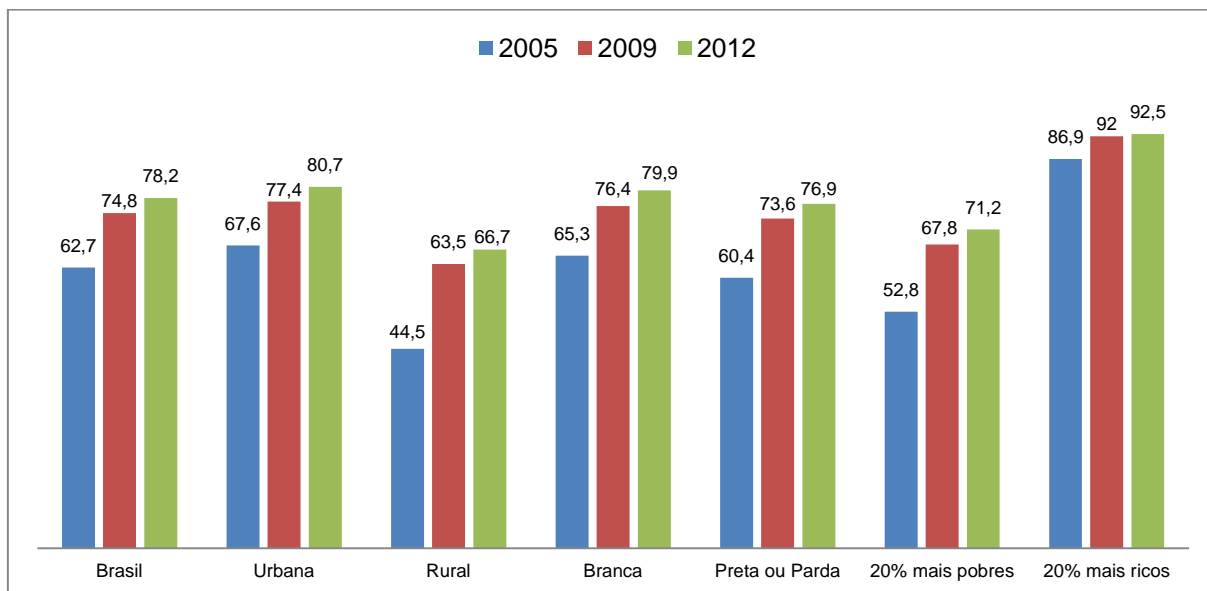
A taxa de atendimento das crianças de zero a três anos, conforme dados da PNAD 2005, 2009 e 2012 (GRÁFICO 1), revela que as mesmas desigualdades na escolarização dos adultos se refletem, também, entre as crianças excluídas do acesso à educação infantil: as situadas entre os pobres e os de zona rural. Enquanto em 2012 os mais ricos atingiam a marca de 41,9% de atendimento em creche, no mesmo período apenas 12,3% dos pobres e 9,4% dos residentes em área rural frequentavam instituições escolares. Considerando que no período indicado no gráfico estava em vigência o PNE 2001-2010, que previa 30% da população em idade de zero a três anos até 2006 e 50% até o término do mesmo, nota-se que os melhores índices estão entre os mais ricos e os piores estão entre a população rural e entre os mais pobres.

No Brasil, o crescimento do atendimento em creche entre os anos de 2005 a 2012 foi de 8,2%. Os grupos indicados no GRÁFICO 1 tiveram crescimento diferenciado: 12,4% entre os mais ricos; 10,3% entre os brancos; 8,3% entre a população urbana; 6,3% entre pretos e pardos; 4,8% entre a população rural; e 4,2% entre os mais pobres.

No que se refere à trajetória de acesso à educação infantil das crianças de quatro e cinco anos, a seguir também são apresentados os indicativos de

desigualdades relacionados à localização (urbana e rural), à raça/cor (branca, preta/parda) e renda domiciliar per capita (20% mais pobres e 20% mais ricos).

GRÁFICO 2 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 4 E 5 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA A ESCOLA – BRASIL – 2005, 2009 e 2012.

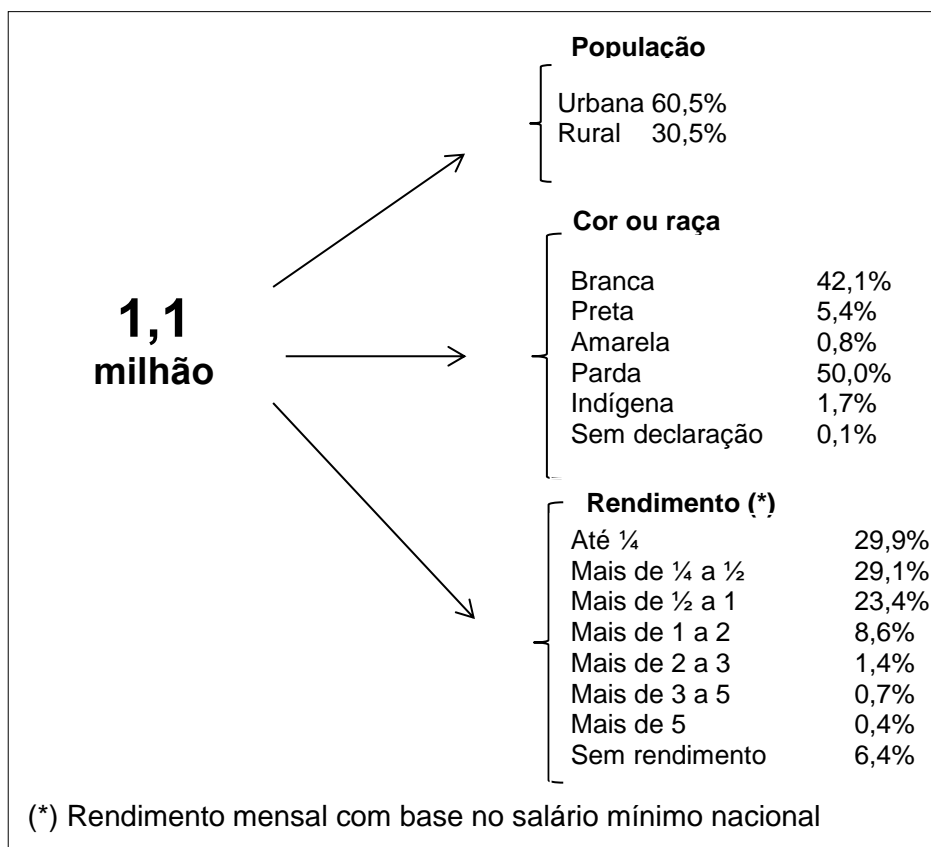


FONTE: PNAD. Adaptado (BRASIL, 2011, 2014).

O comparativo entre os anos de 2005, 2009 e 2012 indica significativo crescimento no atendimento das crianças de quatro e cinco anos de idade. No índice geral, o Brasil cresceu 15,5% nesse período e teve entre a população rural o maior crescimento (22,2%). Entretanto, mesmo com esse crescimento diferenciado, em 2012 o atendimento da população rural é bem inferior à da população urbana. Tal crescimento entre grupos habitualmente com baixa taxa de atendimento, sinaliza para ampliação da oferta de pré-escola, mas com permanência das desigualdades e, ainda, que “o acesso tem crescido de modo mais acelerado justamente entre os que estavam em pior situação inicial, como a população rural e os 20% mais pobres” (BRASIL, 2014, p. 38).

Mesmo com crescimento significativo, vale destacar quem são as crianças de quatro e cinco anos que em 2010 não frequentavam instituições educacionais. Pelos dados do Censo Demográfico de 2010, na ocasião eram 1.154.572 crianças. Qual é o perfil dessa população?

FIGURA 1 – PERFIL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA DE 4 E 5 ANOS QUE NÃO FREQUENTAVA A ESCOLA EM 2010.



FONTE: IBGE 2010. Elaborado pela autora

Conforme o perfil detalhado na figura acima, desse total de crianças fora da escola (1,1 milhão), 60,5% estava situado na zona urbana e 30,5% na zona rural. Quando se analisa o grupo pela raça ou cor, o maior percentual do grupo que não frequentava a pré-escola estava entre a população parda. E, sob a perspectiva da renda mensal per capita, a população de até um salário mínimo e sem renda condensa 88,9% dos excluídos.

Além desses fatores mais perceptíveis de desigualdades, há aqueles relacionados ao interior dos próprios municípios. Deste modo, concorda-se com Alves e Silva (2013) quando alertam que as profundas desigualdades em um mesmo espaço geográfico exigem um mapeamento das realidades socioeconômicas, para que as desigualdades sejam explicitadas e possam ser corrigidas.

Nos indicadores de acesso acima apresentados, quando comparados o acesso à creche e à pré-escola, nota-se que a criança situada na zona rural é a mais penalizada. Para o ano de 2005, o acesso à creche na zona urbana atingiu o percentual de 15,2% da população, enquanto na zona rural era de apenas 4,6%. Para a pré-escola, o cenário de desigualdade repete-se. Na zona urbana a taxa de atendimento à população de 4 e 5 anos era de 67,6%, enquanto que na zona rural era de 44,5%. E esse cenário se repete, também, nas edições de 2009 e 2012 da PNAD.

Os Planos Nacionais de Educação, inicialmente o PNE 2001-2011 e posteriormente o PNE 2014-2024, estabeleceram prazos para ampliação do acesso à educação infantil, evidenciando o compromisso de oferta de vagas nessa etapa da educação. Na tabela abaixo estão sistematizadas as metas e o percentual de atendimento alcançados no mesmo período.

TABELA 1 – METAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO E PERCENTUAL DE ATENDIMENTO NO PERÍODO – BRASIL.

ANO	METAS PNE		ATENDIMENTO	
	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	CRECHE	PRÉ-ESCOLA
2006	30%	60%	15,4%	67,5%
2011	50%	80%	20,8%	77,4%
2016	-	100%		
2024	50%	-		

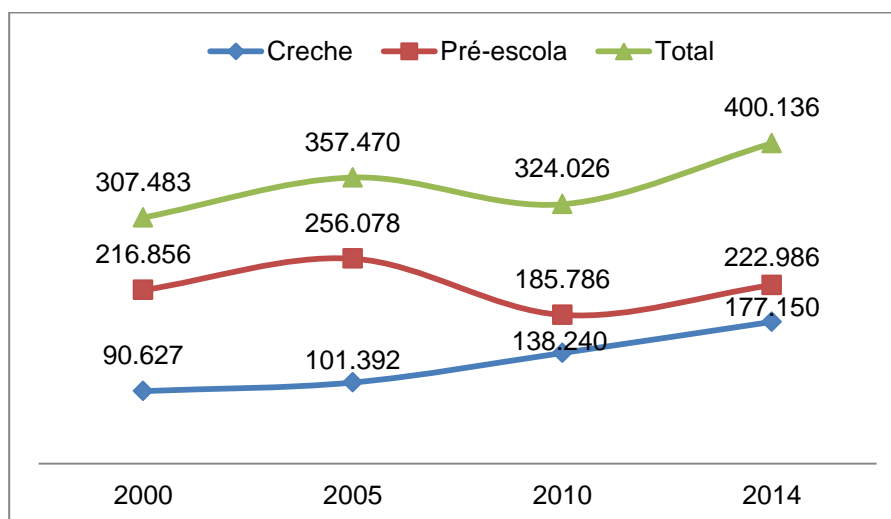
FONTE: Metas: PNE 2001-2011 e PNE 2014-2024 (BRASIL, 2001; 2014). Atendimento: PNAD (BRASIL, 2015). Organizado pela autora.

Ao contrapor a meta de acesso à educação infantil estabelecido nos Planos Nacionais ao percentual de atendimento, é evidente o desafio para as políticas públicas no processo de ampliação de vagas, especialmente para a população de zero a três anos que, em 2014, atingiu a marca de 29,6% de atendimento. O PNE 2014-2024 não estabeleceu um escalonamento para atingir o mínimo de 50% até o final da vigência do plano. Entretanto, lançou um compromisso na estratégia 1.2 que visa diminuir as diferenças sociais: “garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo”. Quanto à pré-escola, em 2014 o atendimento no Brasil foi de 89,1%, tendo por desafio sua universalização até 2016.

2.2.2 O acesso à educação infantil no Paraná

Para o histórico de matrículas em creches e pré-escolas no estado do Paraná, tomou-se por referência a população informada pelo Censo e as matrículas conforme o Censo Escolar divulgado pelo Inep. Os números abrangem atendimentos nas redes públicas e privadas e, conforme estabelecido pela LDB/1996, em seu artigo 20, constituem-se instituições privadas aquelas caracterizadas estritamente como particulares, as comunitárias, as confessionais e as filantrópicas.

GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS (PÚBLICAS E PARTICULARES) NA EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DO PARANÁ – 2000 A 2014.



FONTE: Inep e Iparides¹⁸. Elaborado pela autora.

No ano 2000, o atendimento na educação infantil era destinado às crianças de zero a seis anos, que no Paraná totalizavam 1.263.221, tendo 216.856 matrículas na pré-escola, o que correspondia a 38,6% de atendimento das crianças de quatro a seis anos de idade. O atendimento das crianças de zero a três anos era ainda bem menor, com apenas 13%.

No ano de 2010, o Paraná já havia implementado a Emenda Constitucional 53/2006 e, com isso, a criança de seis anos estava matriculada no ensino fundamental, sendo o atendimento na educação infantil destinado às crianças de zero a cinco anos. A população dessa faixa etária era de 865.706 crianças, com um total de 324.026 matrículas em creche e pré-escola, o que correspondia a 37,4% de

¹⁸ Utilizado Iparides apenas para referenciar quantidade de matrículas na creche para o ano 2000, dado que não consta no Censo Escolar.

atendimento. Do total de matrículas, 42,7% correspondia à creche e 57,3% à pré-escola.

No período de 2000 a 2014, considerando a rede pública e particular, o estado do Paraná praticamente dobrou o número de matrículas na educação infantil, passando de 216.856 para 400.136 crianças, conforme dados do Inep. No mesmo Estado, a notável redução nas matrículas da pré-escola, em 2010, ocorreu pela implementação da Emenda Constitucional 53 de 2006, em que a criança de seis anos foi matriculada no ensino fundamental¹⁹ e as vagas ocupadas na educação infantil não foram preenchidas por crianças de outra faixa etária.

Entre os anos de 2010 a 2014, o número total de matrículas na educação infantil cresceu 23%, tendo oito pontos percentuais de diferença entre a oferta de creche e de pré-escola. As matrículas de creche passaram de 138.240 para 177.150, com um crescimento de 28%, e as matrículas na pré-escola, que eram de 185.786, passaram para 222.986, um crescimento de 20%.

No estado do Paraná, observa-se que entre os anos de 2000 e 2010 a população de zero a três anos reduziu em 19%, passando de 701.108 para 564.607 crianças. Para o mesmo período, a faixa etária de quatro e cinco anos sofreu uma redução de 20%, passando de 376.812 para 301.099 crianças. O Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) atesta que o Paraná incorre em tendência de decréscimo populacional desde o início dos anos 2000, implicada, principalmente, pela redução na taxa de fecundidade. Entretanto, para a projeção do período de 2016 a 2030, alguns municípios terão aumento ocasionado pela concentração populacional. Na projeção realizada pelo referido Instituto, o Paraná atinge uma taxa de 0,74% de crescimento anual para o decênio 2010-2020, o que possibilita uma referência para projeção da população atendida pela educação infantil (PARANÁ, 2016).

No Paraná, o Plano Estadual de Educação decorrente do PNE menciona que a expansão da oferta de educação infantil deve ser de tempo integral e pautada nos padrões nacionais de qualidade. Enquanto o PNE prevê o atendimento de, no mínimo, 50% das crianças de zero a três anos, para o Paraná está previsto que, até o

¹⁹ No estado do Paraná, a definição do corte etário para transição da criança de seis anos para o ensino fundamental foi inicialmente estipulada para o dia 1º de março, o que ocasionou descontentamento de familiares, instituições privadas e do Ministério Público, que ingressaram com ações judiciais e conseguiram validar que crianças com seis anos incompletos (a ser completado até o final do ano letivo) pudessem ser matriculadas no ensino fundamental. A judicialização deste tema foi analisada por ZANDER (2015).

final do plano, todas as crianças dessa faixa etária devem ser atendidas, preservando a opção da família em matricular ou não a criança. Em 2014, conforme dados da PNAD, o estado do Paraná atendia 35,2% das crianças de zero a três anos. Em relação à pré-escola, o desafio está associado à universalização das matrículas, que deve ocorrer até o final de 2016. Em 2014, pelos dados da PNAD, o Paraná atendia 87,5% da faixa etária de quatro e cinco anos.

2.2.3 O acesso à educação infantil em Araucária

Para contextualizar o acesso à educação infantil em Araucária, município objeto do estudo de caso desta pesquisa, inicialmente serão apresentadas algumas informações gerais, políticas, institucionais e educacionais do município para sua caracterização.

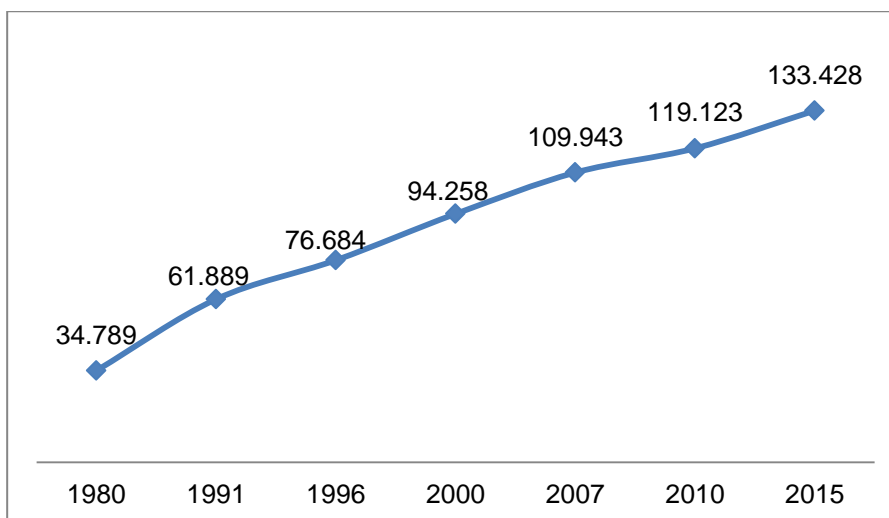
O município de Araucária está localizado no estado do Paraná, distante 28 km do centro de Curitiba (capital do Estado). Ocupa uma área de 471.337 km² e integra a Região Metropolitana de Curitiba. Em 2010, o grau de urbanização atingiu 92,5%, acima da média paranaense, que era de 85,3%.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)²⁰ e o Produto Interno Bruto (PIB)²¹ são importantes indicadores de desenvolvimento dos municípios. Em 1991, o IDHM de Araucária era 0,484 e passou para 0,740 no ano de 2010, aproximando-se da média paranaense que, no mesmo ano, era de 0,749. Quanto ao PIB, o município de Araucária sempre se destacou no estado do Paraná. Considerando-se o PIB per capita, no período de 1999 a 2012 o município de Araucária sempre esteve em 1º lugar entre os municípios do estado do Paraná. Em 2013, o PIB era de R\$ 56.965 por habitante, enquanto que a média paranaense para o mesmo ano foi de R\$ 30.265. Considerando o PIB total, entre os anos de 2002 a 2009, Araucária esteve sempre em 2º lugar no Estado e, entre os anos de 2010 a 2012, passou para a 3ª posição, ficando atrás de Curitiba e de São José dos Pinhais.

²⁰ O IDHM é uma medida composta pelos indicadores de longevidade, educação e renda. Varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento.

²¹ Dados do ranking do PIB foram levantados no site Deepask. Disponível em: <<http://www.deepask.com/goes?page=araucaria/PR-Confira-o-PIB---Produto-Interno-Bruto---no-seu-municipio>>. Acesso em: 14/05/2016.

GRÁFICO 4 – POPULAÇÃO TOTAL EM ARAUCÁRIA – 1980 A 2015.



FONTE: IPARDES. Elaborado pela autora.

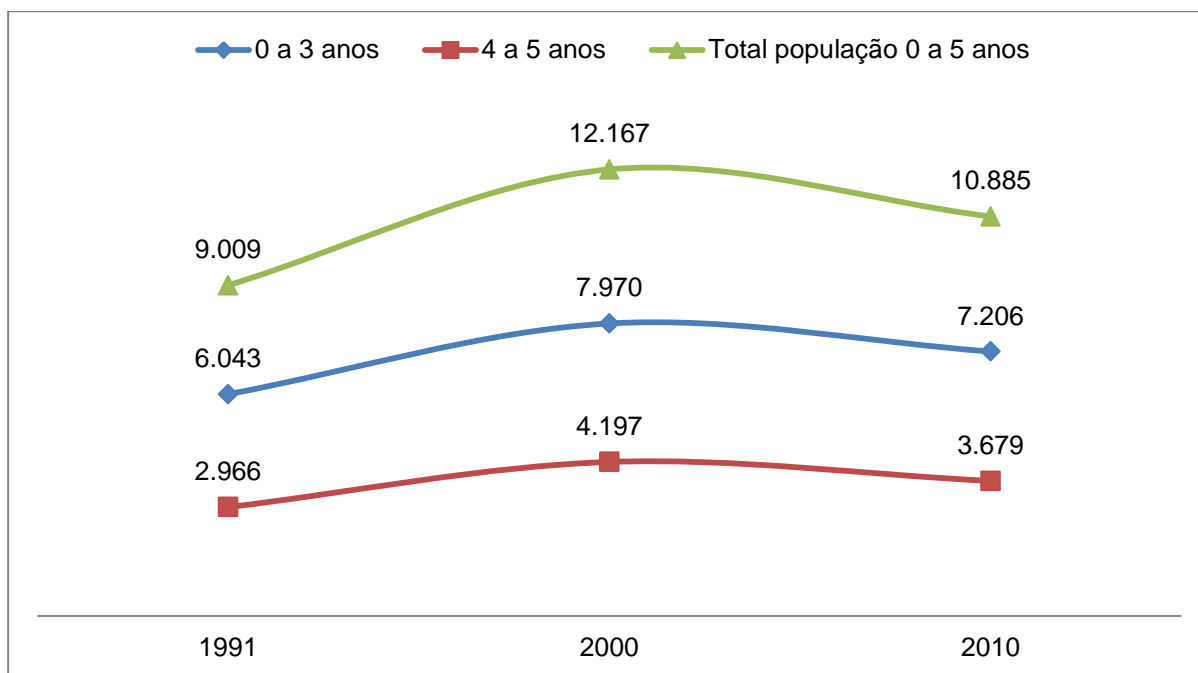
No ano 2000, a população total do município era de 94.258 habitantes e, em 2010, passou para 119.123, com um crescimento de 26,4%. No mesmo período, o crescimento da população no estado do Paraná foi de 9,2%. Para 2015, estima-se que a população tenha sido de 133.428 habitantes, um crescimento aproximado de 12% em relação a 2010.

O crescimento populacional e predominância de população urbana são atribuídos à instalação da Refinaria Presidente Getúlio Vargas da Petrobrás e com a criação do Centro Industrial de Araucária, no início da década de 1970, que passou a ser o segundo maior parque fabril do estado do Paraná, atrás apenas da capital. A economia, baseada na agricultura e pecuária, passou a ser predominantemente industrial. Na década de 2000, a Refinaria passou por uma grande ampliação, tendo seu auge em 2010, com mais de 22 mil pessoas vindas de diversas localidades do país para trabalhar na obra²², o que reflete no crescimento populacional apresentado no gráfico acima. A população geral do município passou por um grande salto. Foram quase 100 mil habitantes a mais em um período de 35 anos, o que gera impactos na oferta de serviços públicos e maiores desafios para o planejamento de sua oferta com qualidade.

Sendo notável o crescimento geral da população, vale destacar que o mesmo não ocorre para a faixa etária de zero a cinco anos, como mostrado no gráfico seguinte.

²² Informações disponíveis no site da Prefeitura de Araucária. Disponível em: <<http://www.araucaria.pr.gov.br/araucaria/historia/>>. Acesso em: 14/05/2016.

GRÁFICO 5 – POPULAÇÃO DE ZERO A CINCO ANOS EM ARAUCÁRIA – 1991 A 2010.



FONTE: IPARDES. Elaborado pela autora.

Em quase 20 anos, no período de 1991 a 2010, enquanto a população geral teve um crescimento de 92%, na faixa etária de zero a cinco anos o aumento populacional foi de 21%. Ao analisar o período entre os anos 2000 a 2010, a população geral cresceu 26%, enquanto que a população infantil (zero a cinco anos de idade) passou por um decréscimo aproximado de 11%, como pode ser observado no gráfico acima, situação a ser analisada com maior detalhamento na sequência.

Um aspecto relevante a ser destacado é que, nos últimos quinze anos, a prefeitura municipal foi regida por dois prefeitos que se alternaram no poder: Albanor José Ferreira Gomes e Olizandro José Ferreira. Na gestão 2001-2004 Albanor (PSDB) era prefeito, tendo Olizandro por vice. Na gestão seguinte, de 2005-2008 Albanor candidatou-se a prefeito, mas sua candidatura foi impugnada e quem assumiu foi seu vice, Olizandro (PSDB). Nas eleições seguintes, de aliados passam a opositores. De 2009-2012 Albanor (PSDB) assumiu novamente o cargo de prefeito; Olizandro também se candidatou a prefeito, mas perdeu as eleições. Na gestão de 2013-2016, Olizandro (PMDB) assumiu o cargo de prefeito; Albanor também era candidato, mas perdeu as eleições. Olizandro, atual prefeito, além de ter sido eleito

prefeito e vice, foi três vezes vereador em Araucária e por três vezes assumiu a presidência da Câmara Municipal de Vereadores.²³

Quanto ao âmbito institucional, Araucária dispõe de dois sindicatos que representam os profissionais da educação: o SISMMAR (Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Araucária) para o Magistério municipal e o SIFAR (Sindicato dos Funcionários e Servidores Públicos do Município de Araucária), no qual estão vinculados os atendentes infantis. O SISMMAR teve início em 1986 e, segundo o site oficial do sindicato, sua atuação foi determinante para as conquistas na carreira do magistério, reajustes salariais, eleição para diretores, dentre outros assuntos de interesse da categoria. Em 1996, o sindicato criou o Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública, que ainda se mantém ativo. Em 2015, foi realizada a 17ª Sessão Plenária com o tema “Educação como Direito Humano e Educação para os Direitos Humanos – Compromisso Público Social”.

Ainda em relação às instituições, vale destaque para o fato de que Araucária é amplamente atendida pelo Sistema de Justiça, sediando o Ministério Público, a Defensoria Pública e, ainda, Advocacia disponível em Núcleos de Práticas Jurídicas e em escritórios particulares, o que gera um cenário favorável para a judicialização da educação infantil.

No que se refere ao âmbito educacional, para a caracterização do município de Araucária convém destacar a integração da educação infantil ao sistema de ensino, a oferta de matrículas de séries finais do ensino fundamental na rede municipal de ensino e a criação do Conselho Municipal de Educação e do Sistema Municipal de Ensino no final do ano de 2004.

A LDB/1996 estipulou que, até o ano 2000, creches e pré-escolas deveriam integrar o sistema de ensino²⁴. Com atraso, no ano de 2002 a Secretaria Municipal de Educação de Araucária assumiu a educação infantil como parte do sistema de ensino da rede municipal, antes de responsabilidade da Secretaria Municipal de Ação Social, herdando, inclusive, uma lista com cerca de 800 crianças à espera de uma vaga.

Ao incorporar a educação infantil ao sistema municipal de educação, em 2002, o cenário encontrado remetia para a necessidade de ampliação de vagas,

²³ Prefeitos. Disponível em: <<http://www.araucaria.pr.gov.br/araucaria/simbolos-municipais/>> e <<http://www.araucaria.pr.gov.br/araucaria/prefeito/>>. Acesso em: 14/05/2016.

²⁴ “As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino” (LDB/1996, art. 89).

formação dos profissionais, redimensionamento dos espaços e elaboração das propostas pedagógicas, e regimento escolar condizente com as novas formas de compreender a criança. Um dos primeiros relatórios desse cenário foi localizado no histórico apresentado pelo Conselho Municipal de Educação do município de Araucária, no Parecer nº 10/2007.

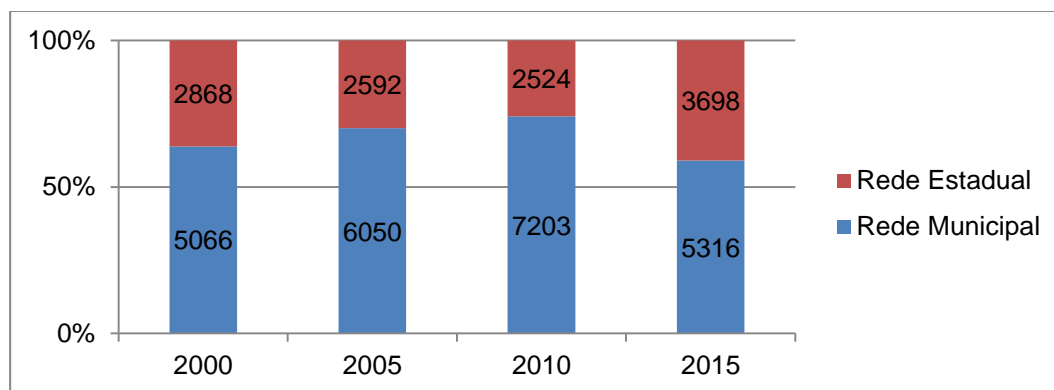
O relatório remete à situação da educação infantil no ano de 2002. Foi identificado que havia cerca de 800 crianças que aguardavam na lista de espera. Não é possível identificar em qual turma as crianças ingressariam. Pelo predomínio de matrículas das crianças de seis anos, pode ser que esta listagem fosse prioritariamente com crianças dessa idade. Em relação aos profissionais que atuavam na educação infantil, identificava-se a necessidade de formação, pois 82% das coordenações não tinham formação legal exigida, 50% dos professores estavam sem formação superior e 25% das “babás” (o termo é utilizado no relatório) não haviam cursado o Ensino Médio. A estrutura física das unidades educacionais era composta por 22 Centros Municipais de Educação Infantil, sendo que 7 deles funcionavam em casas locadas e que, segundo o relatório, não tinham estrutura adequada para atender às crianças da educação infantil (ARAUCÁRIA. CME/Parecer nº 10/2007).

O relatório também identifica defasagem na proposta pedagógica e regimento escolar, empregando, a partir desse momento, uma nova concepção da educação infantil, assim descritas: “que integrasse as funções de cuidar e educar, reconhecendo a criança como ser íntegro, total, completo e indivisível, que aprende a ser e a conviver consigo próprio, com os demais e com o meio ambiente, de maneira articulada e gradual” (ARAUCÁRIA. CME/Parecer nº 10/2007).

Pelos dados do censo escolar do Inep, no ano de 2002 a rede pública municipal de Araucária atendeu 721 crianças na creche (0 a 3 anos) e 2.553 na pré-escola (4 a 6 anos). Nesse ano, o atendimento à educação infantil na rede pública destinou 78% de vagas para a pré-escola e 22% das matrículas para turmas da creche, sinalizando um predomínio das matrículas na pré-escola.

A oferta das séries finais do ensino fundamental é compartilhada com a rede estadual e, no gráfico seguinte, é possível observar a evolução das matrículas na rede pública, tendo maior oferta por parte da rede municipal.

GRÁFICO 6 – MATRÍCULAS NAS SÉRIES FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE PÚBLICA (MUNICIPAL E ESTADUAL) EM ARAUCÁRIA – 2000 A 2015.



FONTE: Inep. Organizado pela autora.

Historicamente, a rede municipal assumiu maior número de matrículas nas séries finais do ensino fundamental se comparadas com as matrículas na rede estadual²⁵, contrariando a tendência das redes municipais do estado do Paraná que, com o processo de municipalização, assumiram apenas as séries iniciais dessa etapa do ensino. No ano de 2015, conforme demonstrado no gráfico acima, observa-se significativa queda de matrículas das séries finais na rede municipal e consequente aumento na rede estadual, inclusive impactado pela necessidade de ampliação de oferta da educação infantil pela rede municipal, conforme constatado na entrevista que a Diretora do Departamento de Educação Infantil concedeu para esta pesquisa.

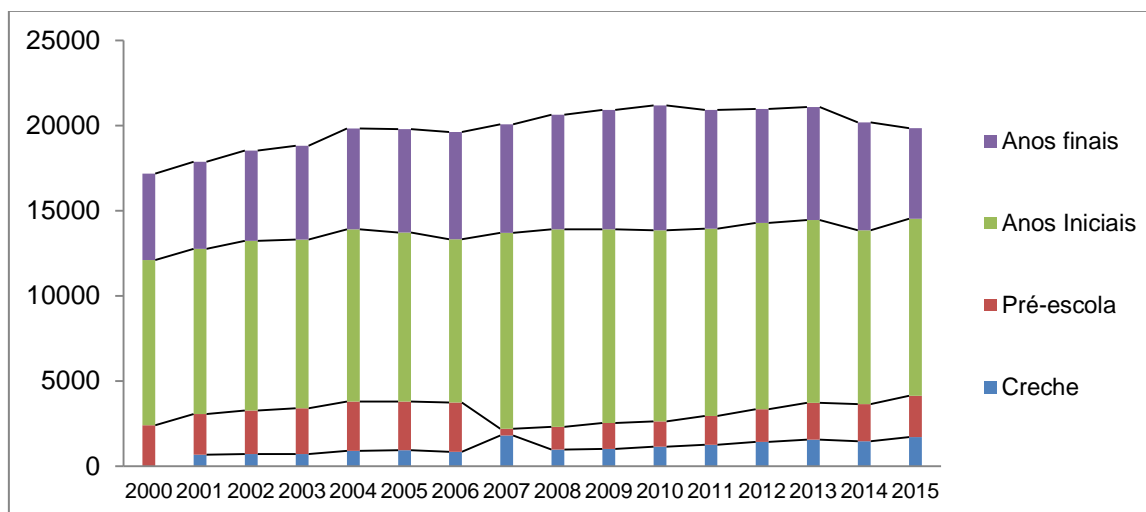
Quanto à criação do Conselho Municipal de Educação e do Sistema Municipal de Ensino²⁶, Soares, M. (2005) apresenta que as leis aprovadas foram originadas do próprio Poder Executivo, sendo desconsiderados o projeto e as contribuições apresentadas pelo Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública, deixando, segundo o autor, de contemplar a democratização e maior participação da sociedade na definição das políticas educacionais.

Ainda no que se refere aos dados educacionais, o gráfico que segue apresenta a evolução das matrículas na educação infantil e ensino fundamental na rede municipal de Araucária.

²⁵ Em 2014, no município de Araucária os alunos de séries finais totalizavam 9.542, sendo: 710 na rede particular, 6.509 na rede municipal e 2.323 na rede estadual. No regime de colaboração entre município e estado, a rede municipal atendia 74% dos alunos matriculados na rede pública.

²⁶ O Sistema Municipal de Ensino foi instituído por meio da Lei nº 1.528, de 02 de dezembro de 2004, e o Conselho Municipal pela Lei nº 1.527, de 02 de novembro de 2004.

GRÁFICO 7 – EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ARAUCÁRIA – 2000 A 2015.



FONTE: Inep. Organizado pela autora.

No período entre os anos 2000 e 2015, o atendimento na rede municipal, incluindo a educação infantil (creche e pré-escola) e o ensino fundamental (séries iniciais e séries finais) cresceu 15,5% no número de matrículas, passando de 17.180 para 19.842 alunos. Em 2015, 9% das matrículas estavam concentradas na creche, 12% na pré-escola, 52% nos anos iniciais e 27% nos anos finais do ensino fundamental. Esse crescimento nas matrículas acompanha o crescimento populacional indicado na caracterização do município, refletindo no aumento de matrículas entre os anos de 2007 a 2010, que coincide com a vinda de profissionais para trabalhar na Refinaria Presidente Getúlio Vargas da Petrobrás.

No gráfico acima é notável, em 2007, a queda abrupta nas matrículas de pré-escola, entretanto com leve aumento do número geral de matrículas. Esse fato será descrito adiante, quando será analisado, especificamente, o número de matrículas na educação infantil.

Após esta breve apresentação do município, situando aspectos gerais, políticos, sociais e educacionais, passa-se à análise dos dados de acesso à educação infantil. E, para melhor entendimento da oferta da educação infantil no município, a tabela que segue apresenta o atendimento na rede pública e na rede privada de ensino, contrapondo com a população para quem se destina a oferta de educação infantil. Na análise da população, esta pesquisa optou pelos dados do censo populacional do IBGE de 2000, que serviu de referência até o ano de 2009, e o censo de 2010, que serviu de referência até o ano de 2015. Para um cálculo mais apurado

poderia ser realizada a projeção de população dessa faixa etária. Entretanto, considerando que o Paraná tem uma previsão de crescimento de 0,74% para o período de 2010-2020, mas que Araucária enquadra-se no grupo de municípios com tendência de maior concentração populacional nesse período, optou-se por manter os números do censo de 2010.

A população da creche abrange as crianças de zero a três anos. Quanto à população da pré-escola, na tabela abaixo foi aplicado o seguinte tratamento: até o ano de 2006 foram consideradas as crianças de quatro a seis anos, para quem se destinava a educação infantil e, a partir de 2007 o percentual de atendimento aplica-se para a população na faixa etária de quatro e cinco anos. A população de pré-escola indicada para o ano de 2007 remete aos dados do censo populacional do ano 2000.

TABELA 2 – POPULAÇÃO, MATRÍCULAS DE CRECHE E PRÉ-ESCOLA NA REDE PÚBLICA E PRIVADA E ATENDIMENTO EM ARAUCÁRIA NOS ANOS DE 2000 A 2015.

ANO	CRECHE		PRÉ-ESCOLA		% DE ATENDIMENTO	
	POPULAÇÃO	MATRÍCULAS	POPULAÇÃO	MATRÍCULAS	CRECHE	PRÉ-ESCOLA
2000	7970	728	6193	2703	9,13%	43,65%
2001		710		2699	8,91%	43,58%
2002		755		2902	9,50%	46,90%
2003		737		3015	9,20%	48,70%
2004		944		3267	11,80%	52,80%
2005		1069		3267	13,40%	52,80%
2006		940		3256	11,80%	52,60%
2007		1878	4086	608	23,60%	14,90%
2008		1054		1579	13,20%	38,60%
2009		1145		1767	14,40%	43,20%
2010	7206	1289	3679	1835	17,90%	49,90%
2011		1406		2092	19,50%	56,90%
2012		1604		2346	22,30%	63,80%
2013		1716		2502	23,80%	68,00%
2014		1651		2556	23,00%	69,50%
2015		1858		2833	25,78%	77,00%

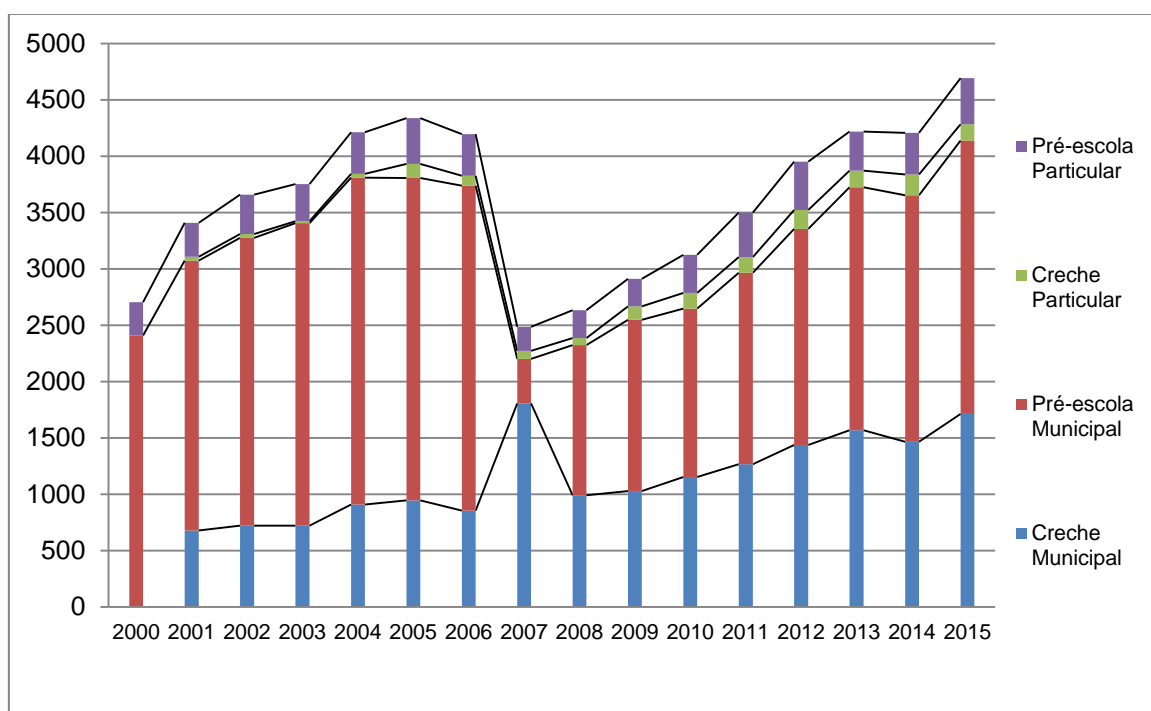
FONTE: IBGE, Inep e Ipardes. Organizado pela autora.

Pelas informações da TABELA 2, observa-se que o atendimento da criança de zero a três anos oscila, e nos anos de 2003, 2006, 2008 e 2014 ocorre redução no número de matrículas na creche. Como o espaço da creche é compartilhado com a pré-escola, quais fatores estariam determinando essa oscilação? Entretanto, é notável que entre os anos de 2008 a 2013 ocorre uma sequência ininterrupta de crescimento das matrículas na creche, passando de 1.054 para 1.716, um crescimento de 62,8%.

Esse crescimento pode ser atribuído à procura manifesta na lista de espera? Para o mesmo período também ocorre crescimento ininterrupto de matrículas na pré-escola, o que indica para uma política mais consistente de oferta da educação infantil?

Ainda na TABELA 2, a pré-escola apresentou crescimento no percentual de matrículas entre os anos de 2002 a 2006 e queda abrupta no ano de 2007, ocasionada pela matrícula da criança de seis anos no ensino fundamental. O crescimento das matrículas na creche em 2007 e a referida redução de matrículas na pré-escola é um forte indício de que as matrículas na creche foram alocadas com base na supressão das matrículas na pré-escola. Para o período de 2008 a 2015, com crescimento de 79,4%, a pré-escola inicia um processo de ampliação considerável, ainda que insuficiente frente ao desafio de universalização do atendimento, que tem por limiar o ano de 2016. Esse movimento pode ser mais bem visualizado no gráfico que segue.

GRÁFICO 8 – TOTAL DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM ARAUCÁRIA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (MUNICIPAL E PARTICULAR) – 2000 A 2015.



FONTE: Inep. Organizado pela autora.

Para a rede particular, o GRÁFICO 8 indica baixa oferta de vagas na educação infantil, em especial na creche, tendo uma variação muito pequena no número de matrículas para o período indicado. Na rede municipal, ocorre crescimento

entre os anos de 2001 a 2003, se estabiliza nos anos de 2004 a 2006 e tem uma queda brusca no ano de 2007. Nos anos seguintes observa-se lento crescimento. O quantitativo de 2004 das matrículas de educação infantil (creche e pré-escola) só é ultrapassado em 2015.

A queda abrupta em 2007 se deve à implementação da Lei 11.114/2005, que tornou obrigatória a matrícula da criança de seis anos no ensino fundamental. Em 2007, o Conselho Municipal de Educação determinou que, automaticamente, as crianças que completariam seis anos até o dia 31/07/2007 deveriam migrar para o 1º ano do ensino fundamental de nove anos. Pela carência de espaço físico, essas crianças continuaram utilizando as salas da educação infantil. Considerando essa migração, nesse ano permaneceram apenas 395 matrículas na pré-escola (agora com crianças de 4 e 5 anos), denotando que o maior volume de matrículas na pré-escola estava concentrado em turmas com crianças de seis anos de idade.

Tendo por referência os dados do IBGE 2010 e as metas do PNE 2001-2010, Araucária/PR apresentava, em 2010, um cenário deficitário na oferta de vagas para a educação infantil. Para a faixa etária da creche (0 a 3 anos), agrupando a rede pública e particular, o município atendia 1.289 crianças (17,9%), sendo que o mínimo de oferta deveria ser 3.603 vagas (50%). Para a faixa etária da pré-escola (4 e 5 anos), o atendimento deveria abranger 2.943 vagas (80% da população), entretanto abrangia apenas 1.835 matrículas (49,9%).

Para o ano de 2015, tomando por referência o Censo Escolar de 2015 e a população do censo de 2010, é possível estimar que, em Araucária, 25,8% da população de 0 a 3 anos estava matriculada na creche, e 77% da população de 4 e 5 anos frequentava a pré-escola, o que aponta para um significativo crescimento entre os anos de 2010 a 2015.

Se as matrículas têm crescido, embora com a fragilidade acima apresentada, por outro lado o déficit de atendimento (demanda latente) é notável pela lista de espera (demanda manifesta). Pelas informações disponibilizadas pela Central de Vagas da Secretaria Municipal de Educação de Araucária, em 22 de março de 2015 constava uma fila de espera com 3.903 crianças, sendo: 2.909 pedidos de vagas para creche e 994 para a pré-escola.

TABELA 3 – PRIORIDADES NA LISTA DE ESPERA POR VAGA EDUCAÇÃO INFANTIL EM ARAUCÁRIA NOS DIAS 09/09/2014 E 22/03/2015

PRIORIDADE	09/09/2014	22/03/2015
Geral	2861	3385
Conselho Tutelar	417	464
Ministério Público	71	31
Assistência social	18	14
Mandado de Segurança	-	4
Outros	5	4
Total	3372	3902

FONTE: ARAUCÁRIA. Central de Vagas (2014, 2015). Organizado pela autora.

Dentre o total de inscritos na fila de espera para creche e pré-escola, tanto em setembro de 2014 como em março de 2015 consta, em diversos cadastros, a indicação de uma prioridade na lista de espera, caracterizadas como “Conselho Tutelar”, “Ministério Público”, “Assistência Social” e “Mandado de Segurança”, indicando a atuação de instituições que defendem os direitos das crianças e, possivelmente, para fatores que afetam a ordem do recebimento da vaga.

Diante de tal cenário, tem razão Silveira (2014) ao observar que o acesso ao Poder Judiciário pode tornar-se uma das formas que viabilizam a materialização do direito a uma vaga nessa faixa etária: “nesse contexto de distância entre a declaração de direitos e sua plena satisfação, recorrer ao Poder Judiciário constitui uma possibilidade legal para fazer valer o atendimento educacional em creches e pré-escolas” (SILVEIRA 2014, p. 167).

Ao analisar o direito à educação no Brasil, Ferraro (2008) destaca dois pontos elementares para que uma pessoa torne-se credora de educação perante o Estado, e que este possa colocar-se na condição de devedor: “primeiro, que haja o reconhecimento, no direito positivo, do direito universal ao serviço público chamado Educação; segundo, que os cidadãos sejam dotados de instrumentos eficazes de cobrança do referido direito” (FERRARO, 2008, p. 278).

No que se refere ao primeiro aspecto, pode-se afirmar que a legislação brasileira reconhece o direito à educação infantil, que tem como titular do direito tanto a criança de 0 a 5 anos, quanto o trabalhador que tiver um filho ou dependente nessa faixa etária. Bobbio (2004) recorda que quando se trata de direitos sociais, até que se torna relativamente fácil mencioná-la na legislação, quando comparada às dificuldades para sua execução, reservas e oposições para sua efetivação.

Desta forma, cabe fazer uso da segunda garantia prevista na legislação: utilizar instrumentos que possibilitem cobrar a sua realização. É preciso encontrar formas para impedir que os direitos sejam continuamente violados, mesmo em meio a tão detalhadas especificações (BOBBIO, 2004; CURY, 2002).

Como apresentado nesta seção, o conteúdo das especificações do direito à educação infantil em comparação com a oferta de vagas corrobora com a constatação de Cury (2008, p. 296) de que “estamos diante de uma proclamação legal e conceitual bastante avançada, mormente diante da dramática situação que um passado de omissão legou ao presente”. Se a baixa taxa de acesso à educação infantil ainda é um desafio para a educação brasileira, a baixa qualidade é uma das situações herdadas por creches e pré-escolas e que ainda permanecem nas instituições

A qualidade do atendimento em instituições de educação infantil no Brasil, devido à forma como se expandiu, sem os investimentos técnicos e financeiros necessários, apresenta, ainda, padrões bastante aquém dos desejados, especialmente na creche, que, historicamente, se caracterizou como um atendimento de guarda para crianças de famílias de renda mais baixa, mas também nas pré-escolas destinadas a essa faixa da população (BARRETO, 1998, p. 27).

Instituições e instrumentos jurídicos estão disponíveis para a exigibilidade do direito à educação infantil. O Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os conselhos de direitos da criança e do adolescente, e os conselhos tutelares, estão imbuídos legalmente do poder de defesa dos direitos sociais. Faz-se necessário conhecer suas atribuições e, ainda, os instrumentos jurídicos possíveis de serem usados para usufruir também do direito de se exigir o direito à educação das crianças de zero a cinco anos. No capítulo que segue serão apresentadas as instituições e instrumentos jurídicos acionados em Araucária para a exigibilidade do direito de acesso à educação infantil.

3 O SISTEMA DE JUSTIÇA E SUA ATUAÇÃO NA EXIGIBILIDADE DO DIREITO DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL EM ARAUCÁRIA

A configuração de um direito é resultado das relações estabelecidas em uma sociedade. Movimenta-se e se modela conforme a mobilização de grupos sociais, políticos, ideologias, influências de decisões nacionais e também internacionais. A exigibilidade do direito pode acontecer antes mesmo da definição do texto legal. E, quase sempre, o texto legislado reflete o posicionamento dos que lutam pela efetivação de um direito.

Ao analisar as Constituições brasileiras sob a perspectiva do direito à educação, Oliveira (1995) constata que nas anteriores à de 1988 não há preocupação explícita com mecanismos jurídicos que possibilitem a garantia do direito à educação, e que, na CF/1988, este elemento apresenta-se como inovador. Com esta Constituição, os titulares do direito têm à disposição também a alternativa de recorrer ao Poder Judiciário sempre que o direito estiver ameaçado. No artigo 5º, inciso XXXV, essa prerrogativa é reforçada: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. É um avanço para o direito ter a possibilidade de exigí-lo pela via judicial. Além desse viés, a exigibilidade também pode percorrer outros dois caminhos: a pressão social e a mobilização política²⁷.

A exigibilidade por meio da pressão social é constituída por diferentes formas que tencionam governos para a formalização ou efetivação dos direitos. As mais comuns são os protestos, atos públicos, passeatas, tendo maior destaque quando se recebe o apoio da mídia, o que possibilita maior visibilidade à pressão exercida. A exigibilidade por meio da mobilização política requer o envolvimento político de associações e conselhos, tanto no processo de delineamento das leis como no monitoramento das existentes. A formalização dos grupos legitima as causas defendidas e possibilita o exercício de pressão na defesa dos direitos.

A exigibilidade jurídica²⁸ é composta por três âmbitos: o administrativo, o judicial e o internacional. O âmbito administrativo comporta ações diretas, como a petição aos órgãos públicos e, até mesmo, o pedido de informações públicas, e ações indiretas, como a procura pelo Conselho Tutelar, Ministério Público, Defensoria

²⁷ Caminhos apresentados no livro “Direito Humano à Educação”, publicado pela Plataforma Dhesca Brasil e Ação Educativa em 2011.

²⁸ Informações extraídas também do livro “Direito Humano à Educação”.

Pública, Ouvidorias Públicas, Comissões Legislativas, etc. O âmbito internacional é um caminho possível quando as vias nacionais são ausentes ou ineficientes.

No que se refere ao âmbito judicial, objeto desta dissertação, implica em fazer uso dos instrumentos jurídicos disponíveis pela legislação brasileira para o cumprimento dos direitos declarados em lei²⁹. O uso dos mecanismos pode ocorrer de forma individual ou coletiva. Para os casos individuais, importante destacar que nem sempre representam ganho apenas para o indivíduo. O impacto de uma decisão judicial pode influenciar os que não buscaram pela justiça. Há casos em que a ação individual atende um direito difuso e, em outros momentos, a um direito coletivo³⁰.

As instituições legitimadas para encaminhamento dessas ações ao Poder Judiciário, fazendo uso específico dos mecanismos de acesso à justiça, constituem-se da Advocacia, Defensoria Pública e Ministério Público. E, segundo o que explica Sadek (2013, p. 10), o Judiciário “é a instituição pública encarregada, por excelência, de fazer com que os preceitos da igualdade estabelecidos formalmente prevaleçam na realidade concreta”.

A atuação do Poder Judiciário na defesa do direito à educação tem sido objeto de estudo no Brasil nas últimas décadas: Oliveira (1995), Machado (2003), Lopes (2006), Marinho (2009), Ranieri (2009), Rizzi e Ximenes (2010), Silveira (2010), Pinto (2014), Carvalho (2014), Zander (2015) e Silveira (2015), dentre outros. Tais pesquisas discutem o potencial e os limites da atuação do Poder Judiciário na concessão de direitos individuais e coletivos e as possibilidades de intervenção nas políticas públicas.

Dentre essas pesquisas, destaque para Lopes (2006, p. 255), quando questiona decisões judiciais que favorecem o indivíduo sem levar em conta o critério da universalidade, ou seja, sem avaliar que a decisão aplicada àquele indivíduo também deve ser estendida a todos. A decisão pelo direito individual, segundo o autor, aparentemente não é democrático, pois será concedido àquele que recorrer à justiça. Para Sadek (2013), na área da saúde é visível esta atuação com foco no indivíduo quando decisões judiciais determinam que o Poder Público forneça

²⁹ Mandado de Segurança, Mandado de Injunção, Ação popular, Ação Civil Pública, Ação Ordinária e a Ação inominada do art. 5º da LDB.

³⁰ Exemplos apresentados por Grinover (2013): Exemplo 1 - ação individual que repercute na tutela de um direito difuso: o autor de uma ação individual que solicita a interdição de um local noturno que desrespeita o direito ao silêncio, garantido por lei, terá efeitos para toda a vizinhança. Exemplo 2: ação individual que repercute na tutela de um direito coletivo: um pai solicita correção da tabela de custos da mensalidade, decisão esta que repercutirá na mensalidade dos demais.

medicamentos que não constam na lista do Sistema Único de Saúde. Embora o direito à saúde, legislado pela Constituição Federal, seja inequívoco, o acesso privilegiado de alguns à justiça prejudica a coletividade, quando os recursos que são finitos beneficiam uma minoria.

Ao analisar decisões acerca do tema da saúde e da educação, decorrentes de ações civis públicas, Lopes (2006) constata que os tribunais tendem a julgar favoráveis pedidos individuais mais do que quando se faz necessário revisar políticas gerais que abrangeriam interesses coletivos. Tal constatação também é feita por Silveira (2010) ao analisar decisões judiciais do período de 1991 a 2008 do TJ-SP acerca do direito à educação.

A tendência de decisão favorável para pedidos individuais é novamente confirmada na pesquisa “Possibilidades e limites da judicialização da educação: análise do Sistema de Justiça do Paraná” (SILVEIRA, 2015). A referida pesquisa analisou decisões do TJ-PR sobre o tema da educação entre os anos de 1995 a 2014 e constatou que das 120 ações individuais (mandados de segurança) que requisitavam o direito à vaga na educação infantil, apenas uma foi negada por estar associada ao privilégio de um servidor público. Desse grupo de ações, 75% (90 ações) referiam-se ao pedido de vagas individuais no município de Araucária.

3.1 O CONSELHO TUTELAR E AS DEMANDAS POR VAGA NA EDUCAÇÃO INFANTIL

O Conselho Tutelar, embora não fazendo parte das instituições ou órgãos de justiça, tem papel fundamental na defesa do direito à educação infantil. É um “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (art. 131). Para o entendimento desta definição, Konzen (2000) define a aplicação das palavras “permanente”, “autônomo” e “não jurisdicional”. Em síntese, na apresentação do referido autor, essas expressões indicam que o Conselho Tutelar é uma unidade da organização estatal ao qual é conferido um conjunto de competências. Sua autonomia funcional significa que, ao agir ou aplicar medidas, não estará sujeito a interferências externas e suas decisões somente poderão ser questionadas ou revistas perante o Poder Judiciário. A condição “não jurisdicional” o situa na esfera de atividades administrativas: “O proceder do agente tutelar, por situar-se na esfera

administrativa, limita-se a verificar a situação, formar o seu juízo de valor e determinar, a partir do seu convencimento, a melhor providência para o caso concreto” (KONZEN, 2000, p. 171).

Cada município ou região administrativa do Distrito Federal deve ter, no mínimo, um Conselho Tutelar composto por cinco membros. Estes são escolhidos pela população local para um mandato de quatro anos, sendo permitida uma recondução mediante novo processo de escolha (ECA, art. 132)³¹. Esse órgão é popularmente conhecido pela atuação junto a casos de crianças fora da escola, maus-tratos, trabalho infantil, prostituição infantil ou de adolescente. Entretanto, para cumprir administrativamente sua função de zelar pela amplitude dos direitos das crianças, o Conselho Tutelar tem algumas atribuições com potencial para a defesa do direito à educação infantil:

- I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos art. 98³² e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;
[...]
- III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
 - a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
 - b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.
- IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
- V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
[...]
- IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
[...] (ECA, art. 136).

As atribuições acima destacadas possibilitam um rol de ações em defesa do direito à educação infantil e é possível inferir que cabe ao Conselho Tutelar:

- a) Atender as crianças sempre que o direito à educação infantil for ameaçado ou violado, por ações ou omissões do Município;
- b) Requisitar ao Poder Executivo a abertura de vagas na educação infantil;
- c) Determinar matrícula para a pré-escola, pois se trata de ensino obrigatório;
- d) Notificar ao Ministério Público infrações contra esse direito;

³¹ Lei nº 12.696 de 2012.

³² O artigo 98 se refere a medidas de proteção aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos no ECA forem ameaçados ou violados. Os agentes violadores mencionados no artigo consistem na sociedade, Estado, pais ou responsáveis e a própria criança ou adolescente. O artigo 105 menciona que ao ato infracional praticado por criança corresponderão as medidas previstas no artigo 101. O artigo 101 apresenta as medidas que podem ser aplicadas a cada agente violador.

- e) Representar junto à autoridade judiciária o descumprimento injustificado de suas deliberações;
- f) Assessorar o Poder Executivo local na elaboração de proposta orçamentária para planos e programas de atendimento a esse direito.

Essas atribuições empoderam o Conselho Tutelar enquanto guardião dos direitos das crianças e adolescentes nos municípios e potencializam o uso de mecanismos para a defesa também do direito à educação infantil. Konzen (2000) sinaliza que não há nenhuma outra área em que o legislador federal tenha delegado tanta autoridade a agentes das municipalidades.

Como uma função administrativa, os atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar devem ser registrados no “Sistema de Informações para a Infância e Adolescência” (SIPIA). Disponível desde 2009 para todo o território nacional, o sistema gera um banco de dados que viabiliza estatísticas dos atendimentos no Brasil, Unidades Federativas e Municípios. O sistema está disponível na internet para qualquer cidadão no endereço www.sipia.gov.br. Por meio da seleção de campos pré-estabelecidos no site, é possível extrair informações acerca da quantidade de direitos violados.

TABELA 4 – REGISTROS DE ATENDIMENTOS DO CONSELHO TUTELAR, MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA NOS ANOS DE 2009 A 2015.

ANO	TODOS OS REGISTROS	EDUCAÇÃO INFANTIL	OUTROS REGISTROS	% EDUCAÇÃO INFANTIL
2009	8	8	0	100,0%
2010	66	41	25	62,1%
2011	352	245	107	69,6%
2012	681	543	138	79,7%
2013	800	571	229	71,4%
2014	1286	870	416	67,7%
2015	799	607	192	75,9%
Total	3992	2885	1107	72,2%

FONTE: SIPIA (2015). Elaborado pela autora.

Ao analisar os registros do município de Araucária, verifica-se que no ano de 2009 ocorreram apenas 8, e todos relacionados ao direito à educação infantil. No período de 2009 a 2015, conforme a TABELA 4, o direito à educação infantil atingiu, cumulativamente, 72% dos registros totais. Nos anos de 2010 para 2011 o número de

registros no tema educação infantil passou de 41 para 245 (aumento de quase 600%) e nos anos de 2011 para 2012 passou de 245 para 543 (aumento de mais de 100%). O quantitativo se mantém em 2013 e apresenta salto significativo no ano de 2014.

Para compreender a atuação do Conselho Tutelar de Araucária em referência ao direito à educação infantil, no dia 21 de novembro de 2014 foi realizada entrevista com um dos membros desse Conselho.

A Conselheira entrevistada é bacharel em direito e relatou atuar na área da Criança e Adolescência há 30 anos, tendo, na época, o Código de Menores como legislação vigente. Atuou em projeto com meninos de rua (anos atrás) e, durante 10 anos, assessorou a juíza da Vara da Infância de Araucária. Este é seu 3º mandato como Conselheira Tutelar.

Tem o entendimento de que o Conselho Tutelar deve atuar em qualquer violação de direitos, e, se for para representar contra o Estado, também o fará. E, em Araucária, no momento da entrevista, a conselheira relata que o direito mais violado é o direito à educação infantil: “nós temos numa fila de espera 3 mil e poucas crianças esperando atendimento nos CMEIs” (CONSELHEIRA TUTELAR, 2014, informação verbal).

Em 2014, o alto registro de violações do direito à educação infantil observado no SIPIA pode ser resultante da parceria assumida entre o Ministério Público (Promotora de Justiça Rosany Pereira Orfon) e o Conselho Tutelar. Todos os demandantes por educação infantil, inclusive os que já estavam na fila de espera, foram convocados para, a partir do dia 27 de outubro de 2014, atualizar o cadastro da fila de espera e, dentre os documentos, solicitava-se comprovante de renda.

Conforme publicado no Jornal “O Popular”³³, em 28/10/2014, o objetivo do chamamento público foi a obtenção de diagnóstico atualizado das famílias de baixa renda que precisam que seus filhos de zero a três anos estejam no CMEI e, também, identificar crianças de quatro e cinco anos para que passem a frequentar a educação infantil a partir de 2016. O argumento tem por fundamento a vulnerabilidade de crianças advindas de famílias de baixa renda e que não tem conseguido vagas na educação infantil e que, em situações de risco iminente, os casos serão tratados individualmente. A medida teve por pressuposto o entendimento de que se não seria possível atender a todos de imediato, por isso a prioridade estaria nos casos mais

³³ Disponível em: <http://www.opopularpr.com.br/geral/mp-entra-na-briga-por-mais-vagas-nas-creches/>. Acesso em: 04/11/14.

graves, no atendimento às famílias de baixa renda e dos que comprovassem que precisavam da creche para trabalhar. Com isso foi gerada uma nova lista de espera, considerando-se o perfil socioeconômico das famílias.

Em relação a essa medida, a conselheira entrevistada esclareceu que o objetivo não era a definição de critérios, mas a diferenciação de demandas. Na organização das demandas, a primeira tarefa foi identificar todos os que estavam na fila de espera, separando o grupo de zero a três anos do grupo de quatro e cinco anos, sendo que para o último era necessário garantir matrícula até 2016, considerando a obrigatoriedade prevista em lei. No segundo grupo de demandantes estavam os casos de vulnerabilidade em que a mãe era a responsável única pela renda familiar, morava sozinha com os filhos, estava perdendo o emprego, ou precisava trabalhar para sustentar os filhos, ou, ainda, que não tinha onde deixar o filho. O terceiro grupo de demandantes era constituído de casos gravíssimos, que exigiram atuação imediata, como, por exemplo, quando o Conselho Tutelar visitava uma residência e nela constatava que o irmão de nove anos estava cuidando de uma criança de dois anos e ficaram sozinhos para que a mãe pudesse trabalhar para trazer comida. Com isso, o intuito era estabelecer critérios para diferenciar as demandas judiciais. (CONSELHEIRA TUTELAR, 2014, informação verbal).

Nas argumentações para definição dos grupos de demandantes é notável que, se a criança não estiver na faixa etária de quatro e cinco anos ou que não se encaixar nos critérios de vulnerabilidade, ao que parece terão que esperar para ter o direito à educação infantil atendido.

3.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA ATUAÇÃO NA DEFESA DO DIREITO DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 127, apresenta o Ministério Público (MP) como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Carvalho e Leitão (2010) destacam que o MP, com a Constituição Federal de 1988, deixa de ter vinculação com qualquer um dos poderes (Legislativo, Executivo ou Judiciário) e passa a ter a função de fiscalizar o cumprimento das leis e os que ocupam cargos públicos, passando efetivamente a responder como representante da sociedade. Ao analisar a autonomia funcional do

MP, constatam que isso possibilita iniciativas do Promotor de Justiça, mas, também, o direito pode ser tratado de forma diferenciada, estando na dependência do perfil desses profissionais.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) apresenta ampla especificação da atuação do Ministério Público para proteção dos interesses individuais ou coletivos das crianças e adolescentes. Dentre outros direitos, consta como ofensa ao direito a não oferta ou oferta irregular do ensino obrigatório, e do atendimento em creche e pré-escola (art. 208). Frente às ofensas ao direito, o MP pode fazer uso de medidas judiciais e extrajudiciais (BRASIL. ECA/1990, art. 200, inciso VIII). Entre as medidas judiciais constam: inquérito civil, Ação Civil Pública, mandado de segurança, mandado de injunção, habeas corpus. Pesquisas de Martines Jr. (2006), Silveira (2006), Damasco (2008), Arantes (2011) e Oliveira (2011), apontam que o Ministério Público tem atuado em prol do direito à educação.

Martines Jr. (2006), em sua tese de doutorado intitulada “Educação, Cidadania e Ministério Público: o artigo 205 da constituição e sua abrangência” apresenta o potencial de atuação do Ministério Público para a garantia do direito à educação estampado na constituição em seu artigo 205: “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” Segundo o autor, a educação enquanto “dever do Estado”, transfere responsabilidades também para o Ministério Público. O MP é uma instituição pública que pertence ao quadro do Estado, projetada para defender a ordem jurídica, o regime democrático, os interesses sociais e individuais e zelar para que os poderes públicos respeitem os direitos assegurados na Constituição. E, nesse sentido, o autor sugere que o Ministério Público recomende providências para sanar déficits de atendimento. Em caso de não atendimento à recomendação, o autor é categórico: “deve promover a Ação Civil Pública, com pedido de condenação em obrigação de fazer” (MARTINES JR. 2006, p. 339).

Segundo o autor,

A intervenção ministerial reclamada está longe de se limitar a uma ou outra ação específica, tais como atuar em relação a uma ou outra criança ou adolescente ausente da escola, ou a obrigar o Poder Público a arrumar vaga em creche ou em escola do ensino básico. Não. O Ministério Público precisa cumprir seu papel de forma muito mais abrangente, cobrando posturas do Poder Público, da família e da sociedade, auxiliando no desenvolvimento de

políticas públicas educacionais e exigindo suas implementações, fiscalizando a qualidade do ensino oferecido e, de uma maneira geral, exigindo o cumprimento da norma que definiu a criança e o adolescente como prioridades, acima de todas as demais. O *Parquet* deve deixar de atuar somente *a posteriori*, ou seja, em relação às consequências, passando para uma postura pró-ativa, de opinar, auxiliar e exigir antes, sempre visando o interesse público e a concretização do direito fundamental à educação (MARTINES JR., 2006, p. 316 e 317).

Na dissertação de mestrado intitulada “Direito à educação e o ministério público: uma análise da atuação de duas promotorias de justiça da infância e adolescência do interior paulista”, Silveira (2006) analisou a atuação de duas promotorias do interior de São Paulo (Rio Claro e Ribeirão Preto) entre os anos de 1997 a 2004. Segundo a autora, os limites de atuação do MP em ações judiciais e extrajudiciais para assuntos vinculados à educação, consistem na dificuldade de se exigir a qualidade da educação, em ações específicas ligadas ao perfil do Promotor de Justiça e suas condições de trabalho. Embora com diferente volume de situações, o acesso à educação infantil é parte da pauta de trabalho em ambas as promotorias estudadas pela autora. Em Rio Claro-SP, entre os anos de 2001 a 2003, transcorreu um pedido de requisição de vaga em instituição de educação infantil para crianças que aguardavam na fila de espera, pedido representado por cinco cidadãos. Os Promotores de Justiça, com o entendimento de que a educação infantil não era obrigatória e, portanto, não prioritária e atendida na medida do possível, solicitaram ao Conselho Superior do Ministério Público o arquivamento do pedido. Com o entendimento de que a educação infantil é um direito previsto na Constituição Federal (art. 208), o referido Conselho solicitou retomada no andamento do processo. A sequência consistiu em ofícios enviados à Prefeitura com solicitação e resposta de informações relacionadas à ampliação da oferta de vagas. O arquivamento do processo foi consentido com dois argumentos: a municipalidade empreendeu iniciativas para superação do déficit de vagas e não ocorreram outras reclamações referentes ao mesmo assunto.

Ainda nessa mesma pesquisa, Silveira (2006) destaca a atuação da promotoria de justiça no município de Ribeirão Preto-SP, cujo trabalho no período pesquisado foi realizado com base em “pressões” de ONG, associação de moradores e Conselho Tutelar. Aos poucos, as vagas requeridas nos processos administrativos foram se resolvendo, embora com a constatação do surgimento de novas demandas por vagas.

Damasco (2008) analisou um total de 64 Recomendações Públicas expedidas entre os anos de 2001 a 2007 pelas Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (Proeduc). Dentre as Recomendações, três mencionavam a Educação Infantil para situações específicas: qualidade de oferta na área rural, transporte e regras para entrada e saída das crianças. O tema da falta de vagas é abordado, mas apenas em referência ao ensino fundamental. A autora aponta como limites da atuação do MP o desconhecimento das suas funções, a descontinuidade no trabalho do Promotor de Justiça (quando muda de local de atuação) e iniciativas vinculadas ao perfil deste agente.

Com foco na relação entre o Ministério Público e o direito à educação infantil, Arantes (2011) desenvolveu sua dissertação de mestrado intitulada “Perspectivas de atuação do Ministério Público nas lutas pela efetividade do direito à Educação Infantil”. Dentre as conclusões, considera importante que os membros do MP estabeleçam alianças estratégicas com universidades públicas, Defensoria Pública e conselhos tutelares para maior eficácia na luta pelo acesso e qualidade do direito à educação infantil. Devem, também, fazer uso dos instrumentos judiciais (mandados de segurança, Ação Civil Pública e a ação de improbidade administrativa) e extrajudiciais (inquérito civil, audiências públicas, compromissos de ajuste de conduta, dentre outros).

Também com foco na análise da atuação do Ministério Público na defesa do direito à educação, Oliveira (2011) analisou a atuação dessa instituição entre os anos de 1996 a 2010 na cidade de Juiz de Fora – MG. Ao constatar a baixa atuação, observou que a exigibilidade do direito à educação tem sido realizada, também, por outros atores, como a Defensoria Pública e o Conselho Tutelar.

Não foram localizadas pesquisas de mestrado e/ou doutorado acerca da atuação do Ministério Público do estado do Paraná no âmbito do direito à educação.

Em 2002, o Ministério Público do estado do Paraná (MP-PR) criou o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção à Educação (CAOPEduc). As matérias de atenção centram-se em assuntos relacionados ao acesso, evasão e fiscalização da aplicação das verbas destinadas à educação (PARANÁ. Ministério Público. Ato nº 27, de 09 de abril de 2002).

Em junho de 2011, o MP-PR lançou uma campanha intitulada “100% Pré-escola e Creche para Todos”, com o intuito de potencializar a defesa da universalização da pré-escola até 2016 e a ampliação do acesso à creche. De

novembro de 2010 a maio de 2011, período que antecedeu o lançamento da campanha, o sistema integrado de procedimentos extrajudiciais do MP-PR³⁴ tinha o registro de 689 procedimentos envolvendo a Educação Infantil, sendo que quase 600 eram de pedidos individuais por uma vaga e, em pelo menos 23 municípios, ocorreram procedimentos coletivos para apuração da falta de vagas. A atuação extrajudicial do MP pode ser por meio de Audiências Públicas, Reuniões, Procedimento Administrativo Preliminar, Inquérito Civil, Procedimento Investigatório Criminal, Recomendações ou Termo de Ajuste de Conduta.

No que se refere ao direito de acesso à educação infantil, o Ministério Público em Araucária, no uso de suas atribuições, abriu dois processos, um judicial e outro extrajudicial: em 2010 ingressou com uma Ação Civil Pública e, em 2015, com um Termo de Ajuste de Conduta.

3.2.1 Atuação judicial – Ação Civil Pública

O Ministério Público, a Defensoria Pública e associações da sociedade civil com mais de um ano e que tenham em sua finalidade a defesa do direito requisitado, podem fazer uso da Ação Civil Pública, um dos mecanismos de acesso ao Judiciário para a defesa dos direitos sociais transindividuais, conhecidos como direitos coletivos e difusos. Sadek (2013) entende que a Ação Civil Pública é um instrumento que tem o propósito de corrigir desigualdades e proporcionar a justiça distributiva. Ao abranger grupos e coletividades, democratiza-se o acesso à justiça.

Ao analisar decisões judiciais provenientes de ações civis públicas julgadas pelo STJ e TJ-SP entre os anos de 1989 e 2003, Lopes (2006) observa em que medida os direitos sociais à saúde e à educação eram reivindicados como serviços públicos universais e coletivos, e não apenas para indivíduos isolados. No primeiro período (1989 a 1996), o autor identifica tendência de pedidos com enfoque no direito do consumidor, tanto no que se referia à saúde, com ações referentes a plano privado de assistência médica, como na educação, que tinha como problemática as mensalidades. No segundo período (1996 a 2003) as problemáticas acima ainda aparecem, mas, especialmente na educação, dão lugar a outras demandas, como número de vagas, idade de matrícula, fechamento de escolas. O autor constata que

³⁴ Disponível em: <<http://www.educacao.mppr.mp.br/modules/noticias/article.php?storyid=13>>. Acesso em: 19/06/15.

nos casos em que os pedidos eram individuais, tanto de remédio como de vaga na escola, a decisão tendia a ser favorável.

Para esta pesquisa, o interesse é pela Ação Civil Pública ingressada em 15 de março de 2010, pela então Promotora de Justiça Leidi Mara Wzorek de Santana, para requerer o atendimento de 1.493 crianças em fila de espera na educação infantil no município de Araucária. No processo são mencionadas atuações extrajudiciais na tentativa de que o Poder Público solucionasse o problema, mas que não surtiram efeito:

Vale ressaltar que o Ministério Público sempre agiu com as cautelas recomendadas e tentou, por todos os meios, evitar ajuizamento desta demanda, bem como para permitir que o Município providenciasse as vagas faltantes por sua própria conta, fazendo cumprir a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente e demais legislações aplicáveis. No entanto, o problema só fez aumentar e a situação tornou-se insustentável, chegando ao cúmulo de existirem 2.705 crianças aguardando vagas em creches desta municipalidade (PARANÁ, TJ-PR, 2016. PROCESSO 0001626-12.2010.8.16.0025, pg 1121-1122).

No processo, o Ministério Público afirma que o ajuizamento da Ação Civil Pública foi o encaminhamento necessário frente ao agravamento da falta de vagas em creches e por não obter resposta satisfatória por parte da administração pública (PROCESSO 0001626-12.2010.8.16.0025, p. 1122). No próximo capítulo, ao abordar a oferta de vagas decorrente de uma ação coletiva, serão detalhados elementos desta Ação Civil Pública com seus desdobramentos na justiça.

Além da Ação Civil Pública mencionada para requerer o direito à vaga, o Ministério Público fez uso do mesmo recurso jurídico para garantir outros direitos relacionados à educação infantil. Em 09/06/2014, a Promotora Leidi Mara Wzorek de Santana contestou o anúncio de interrupção do atendimento nos Centros de Educação Infantil durante os jogos da copa e férias de julho, solicitando atendimento ininterrupto (exceto nos finais de semana) e, em 06/07/2015, o Promotor de Justiça David Kerber de Aguiar ingressou com Ação Civil Pública contra situações que afetam a qualidade da educação: vários CMEIs não tinham licença da Vigilância Sanitária e do Corpo de Bombeiros, não sendo respeitada a quantidade máxima de crianças por m² construído e, ainda, desrespeitando a relação máxima da quantidade de crianças por adultos.

3.2.2 Atuação extrajudicial – Termo de Ajuste de Conduta (TAC)

Fundamentado nos princípios e diretrizes estabelecidos em lei para a defesa do direito à educação infantil e nas atribuições do Ministério Público de defesa judicial e extrajudicial dos interesses e direitos da infância e juventude, o TAC foi uma medida extrajudicial proposta pelo Promotor David Kerber de Aguiar para solucionar o problema da fila de espera por vaga na educação infantil em Araucária. Em 21 de maio de 2015, o prefeito Olizandro José Ferreira assinou o termo, no qual foram estabelecidos 18 meses para o atendimento da demanda manifesta (dos que estavam em lista de espera – total de 3.938 crianças) e demanda absoluta (dos que procurarem por vaga e não estiverem na fila). Ou seja, até 21 de novembro de 2016 deverá ser atendida toda a demanda por educação infantil, não se restringindo ao quantitativo estipulado pelo TAC.

Na assinatura do TAC foram estabelecidas condições que definem cronograma, publicidade da lista de espera, prioridade de atendimento para crianças em situação de risco, políticas de frequência escolar, aplicação de multa por criança não atendida, ajustes no orçamento, comprovação documental ao Ministério Público acerca do acordado, eficácia do TAC como título executivo extrajudicial e obrigação de cumprir concomitantemente com as demais obrigações previstas na legislação.

TABELA 5 – VAGAS A SEREM OFERTADAS NO PRAZO DE 18 MESES, CONFORME CRONOGRAMA ESTABELECIDO PELO TAC ASSINADO EM MAIO DE 2015.

PRAZO	MÊS LIMITE	NÚMERO DE VAGAS
06 meses	Novembro/2015	350
10 meses	Março/2016	500
15 meses	Agosto/2016	1.150
18 meses	Novembro/2016	1.938
Total		3.938

FONTE: ARAUCÁRIA. TAC, 2015. Organizado pela autora

A Diretora do Departamento de Educação Infantil de Araucária, em entrevista concedida à autora, informou que, para atender ao cronograma, o município providenciou a locação de novos imóveis, a inclusão de turmas de pré-escola em período parcial nas unidades de educação infantil e a abertura de turmas em unidades de ensino fundamental. E, em relação à oferta de pré-escola em período integral, foram mantidas para as crianças que já dispunham desse direito, mas, para as demais, a ampliação da oferta de vagas foi para período parcial. Tanto na locação

de imóveis como na criação de turmas em unidades de educação infantil e ensino fundamental, o objetivo principal foi a disponibilidade de vagas para a pré-escola, sendo que nas unidades de ensino fundamental foram abertas vagas apenas para turmas com crianças de 5 anos de idade. (DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 2016, informação verbal). Na TABELA 6 são elencados os locais de atendimento, o número de vagas e de turmas disponibilizados até março de 2016 para cumprir os prazos estabelecidos no TAC.

TABELA 6 – LOCAL DE ATENDIMENTO, NÚMERO VAGAS E NOVAS TURMAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL PARA CUMPRIMENTO DO TAC.

LOCAL DE ATENDIMENTO	NÚMERO DE VAGAS	NÚMERO DE NOVAS TURMAS
Imóveis locados	194	16
Unidades de educação infantil existentes	160	8
Unidades de ensino fundamental existentes	376	22
Aumento do número de crianças em turmas existentes	120	
Total	850	46

FONTE: DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 2016, informação verbal. Organizado pela autora.

Na entrevista, a referida Diretora do Departamento de Educação Infantil de Araucária destacou que, nessas distribuições de vagas, foi necessária atenção a dois quesitos estabelecidos em lei: a relação adulto/criança e a relação criança/tamanho da sala. Os casos em que foram incluídas mais crianças em turmas existentes, ocorreram pelo fato de que eram salas maiores, com mais de 50 m². Declara, ainda, que a ampliação de turmas somente foi possível com a contratação de profissionais via Processo Seletivo Simplificado (PSS).

A assinatura de tal acordo não impossibilita que, individualmente, ocorra a busca de acesso a uma vaga por meio da justiça, movimento que será observado no próximo tópico, quando será abordada a atuação da Defensoria Pública. No documento ficou esclarecido que o esse acordo “não altera o direito individual de cada cidadão postular sua vaga individual por meio do Ministério Público ou não (advocacia particular, privada ou social), bem como, não exonera o Município em sua obrigação constitucional de oferta de vagas em creches e pré-escolas para todos aqueles que manifestarem seu interesse imediato (ARAUCÁRIA. TAC assinado em 21/05/2015, Cláusula primeira, parágrafo terceiro).

Em entrevista com o Defensor Público, este declarou que não participou do TAC para possibilitar o ingresso com ações individuais e uma Ação Civil Pública, se necessário (DEFENSOR PÚBLICO, 2015, informação verbal). Posteriormente, em entrevista com a Procuradora do município, esta afirmou que, em setembro de 2015, a Defensoria Pública aderiu ao TAC e suspendeu o ingresso dos mandados de segurança até dezembro do mesmo ano, o que deu uma trégua para que o município pudesse se organizar na ampliação de vagas para atendimento da fila de espera (PROCURADORA DO MUNICÍPIO, 2016, informação verbal).

O acordo estabelecido pelo TAC, além de fornecer o acesso à vaga, tem explícita preocupação com a qualidade quando sinaliza que as vagas devem ser ofertadas sem prejuízos para a criança, ou seja, levando-se em consideração os dispositivos legais aplicáveis no que se refere à “estrutura, autorização de funcionamento, profissionais, materiais didáticos, merenda escolar e acomodações” (ARAUCÁRIA. TAC assinado em 21/05/2015, Cláusula Primeira).

A Cláusula Sexta do documento define que será aplicada multa pecuniária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por criança não atendida em creche ou pré-escola a cada mês, a ser recolhida ao Fundo Especial para a Infância e Adolescência Municipal, sendo possível responsabilizar o agente público omissor. Um dia de atraso no mês para atendimento da criança, já configura mora do mês completo, conforme o acordo.

3.3 A DEFENSORIA PÚBLICA

Em um país marcado por desigualdades sociais e econômicas, a Defensoria Pública cumpre papel essencial para o acesso à justiça. Essa instituição pública disponibiliza um advogado público, pago pelo contribuinte, que presta serviços gratuitos e está disponível aos que comprovam insuficiência de recursos e estão impossibilitados de contratar um advogado. Para fazer uso desse serviço, o critério utilizado é a renda, tendo por parâmetro o limite de três salários mínimos.

No texto da lei, assim define-se o papel e âmbito de atuação da Defensoria Pública, como expressão e instrumento do regime democrático: “[...] a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos

necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.³⁵ (BRASIL. CF/1988, art. 134).

A Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública³⁶ foi publicada em 1994, tendo, na alteração de 2009, seus objetivos explicitados: a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; a afirmação do Estado Democrático de Direito; a prevalência e efetividade dos direitos humanos; a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

O artigo 4º dessa lei apresenta as funções da Defensoria Pública. Diversas dessas funções podem ser direcionadas para a defesa do direito à educação infantil, desde a conscientização do direito, até seu restabelecimento pela via judicial:

- I – prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus;
[...]
- III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico;
[...]
- VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes;
- VIII – exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal;
- IX – impetrar habeas corpus, mandado de injunção, habeas data e mandado de segurança ou qualquer outra ação em defesa das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos de execução;
- X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela;
- XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado;
- XXII – convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais.
[...].

A Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) publicaram, em 2013, o resultado de uma pesquisa³⁷ intitulada “Mapa da Defensoria Pública no Brasil”, no qual constataam que,

³⁵“O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (BRASIL. CF/1988, art. 5º, inciso LXXIV).

³⁶Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (Lei Complementar nº. 80 de 1994, alterada pela Lei Complementar nº. 132, de 2009).

³⁷ Informações disponíveis em www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria. Acesso em 18/06/15.

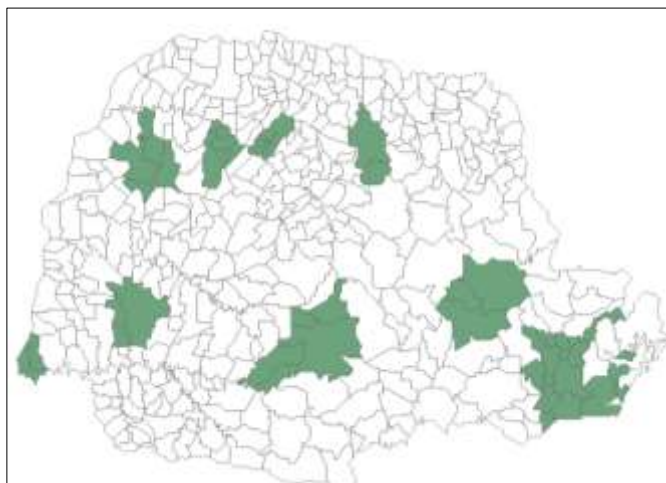
das 2.680 comarcas distribuídas pelo país, apenas 28% (754) dispunham, na ocasião, de Defensorias Públicas. As áreas de maior atuação se concentravam nesta ordem: criminal, cível, família e execução penal e que há defensores atuando em mais de uma área. Tal situação aponta indícios da falta de especialização e sobrecarga de trabalho, segundo a pesquisa. O estudo também sinaliza para um déficit entre a quantidade de Defensores Públicos e a proporção da população com até três salários mínimos. Considerando que cada defensor responde por 10.000 pessoas, os municípios do interior dos Estados ficam descobertos.

O estado do Paraná é formado por 399 municípios, com uma população estimada em 11 milhões de habitantes para 2014. A Defensoria Pública foi criada em 2011, sendo um dos quatro últimos Estados do Brasil a disponibilizar tal serviço à população. Na época da pesquisa mencionada acima, o estado do Paraná dispunha de apenas 10 defensores públicos, sendo que se fazia necessário um total de 844.

Em junho de 2012 foi aberto concurso público para prover 197 vagas de defensores públicos. Inscreveram-se para esse concurso 15.313 candidatos, mas somente 87 foram selecionados; em junho de 2014 um novo concurso foi aberto para atender 129 vagas. Em 12 de março de 2015 saiu o resultado final: 58 selecionados. Pelo cenário, observa-se que o estado do Paraná ainda está longe de cumprir com o compromisso de oferta desse serviço à sua população.

No ano de 2015, segundo o site da Defensoria Pública, os municípios atendidos abrangiam 48 cidades (12% dos 399 municípios), conforme se observa no mapa (FIGURA 2).

FIGURA 2 – CIDADES COM ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO ESTADO DO PARANÁ



FONTE: PARANA. Defensoria Pública (2015).

Embora sejam 48 cidades atendidas, o QUADRO 4 indica que os locais de atendimento são mais restritos: a capital do Estado e outras 20 cidades. As cidades de Piraquara, São José dos Pinhais e Maringá não mencionam atendimento à área da infância. As demandas relacionadas à falta de vagas na educação infantil podem ser enquadradas na área civil.

QUADRO 4 – CIDADES E ÁREAS DE ATENDIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO ESTADO DO PARANÁ EM 2015

CIDADE	ÁREAS DE ATENDIMENTO
Curitiba	Sede Central: Família, Cível, Infância e Juventude e Execução Penal Fórum Criminal Vara da Infância e da Juventude e da adoção
Almirante Tamandaré	Infância e Juventude (infracional).
Araucária	Infância e Juventude (infracional e cível), Criminal e Júri.
Campina Grande do Sul	Família e Infância e Juventude (Cível).
Colombo	Infância e Varas Criminais e Adolescente em Conflito com a Lei
Fazenda Rio Grande	Criminal, Família e Infância e Juventude.
Pinhais	Infância e Juventude na área cível, bem como atuar junto aos Conselhos Tutelares e à rede de atendimento à criança e ao adolescente. E demandas de Infância e Juventude na área infracional.
Piraquara	Não informa
São José dos Pinhais	Criminal e Família
Guaratuba	Criminal e Infância e Juventude
Matinhos	Família, Cível e Juizado, Criminal e Infância e Juventude
Paranaguá	Família, Criminal e Infância e Juventude (Infracional)
Castro	Infância e Juventude, Família e Criminal
Ponta Grossa	Criminal, Execução Penal e Infância e Juventude
Guarapuava	Execução Penal, Infância e Juventude
Cianorte	Criminal, Infância e Juventude e Execução Penal.
Umuarama	Infância (Criminal e Cível), Família (conciliação) e Auto de Prisão em Flagrante.
Londrina	Infância e Juventude, Infracional, Execução Penal e Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas (regime aberto).
Maringá	Execução Penal.
Cascavel	Execução Penal e Infância e Juventude (Infracional). Atendimento na área de Infância e Juventude (Cível).
Foz do Iguaçu	Criminal, Infância e Juventude e Execução Penal.

FONTE: PARANÁ. Defensoria Pública (2015). Elaborado pela autora.

Na Vara da Infância e da Juventude e da Adoção³⁸ em Curitiba, junto às informações de endereço e horários de atendimento, o sítio eletrônico apresenta a seguinte restrição: “O atendimento para as demandas de vaga em creche fica restrito a 04 (quatro) por dia”, denotando grande procura da defensoria para atendimento a esta demanda.

³⁸Disponível em: <<http://www.defensoriapublica.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=255>>. Acesso em: 18/06/15.

Em outubro de 2014, a defensoria foi instalada em Araucária³⁹. O atendimento ao público é de segunda a sexta, das 13h às 16h, com foco nas áreas Infância e Juventude (infracional e cível), Criminal e Júri. Considerando a população com até 3 salários mínimos, o município de Araucária precisaria de 11 defensores⁴⁰, mas, em junho de 2015, dispunha de apenas dois. Como a instalação da Defensoria Pública se deu apenas em outubro de 2014, inicialmente os atendimentos eram poucos. A simples colocação de uma placa com identificação do prédio contribuiu para o aumento de atendimentos, segundo o Defensor Público.

Para caracterizar a atuação da Defensoria Pública em Araucária diante do problema do acesso à educação infantil, no dia 24 de junho de 2015 foi realizada entrevista com um dos Defensores. O defensor entrevistado, dentre outras atribuições, atua na área da infância e declara que, em Araucária, a falta de creche é o principal problema para a sua área, tendo cerca de 80 a 90% dos casos voltados à solicitação de vaga.

O local de atendimento ao público é amplo, com várias mesas para atendimento. Segundo o defensor entrevistado, na construção do prédio já foi prevista a atuação do quadro completo de defensores para o município. Quanto ao apoio de pessoal, o entrevistado entende que ainda não é suficiente, pois a sede dispõe apenas de um estagiário para cada um dos defensores para um cenário de cerca de 1.500 processos ativos.

Em dezembro de 2014, cerca de 20 ações de mandados de segurança⁴¹ foram encaminhadas e, até o momento da entrevista, incluindo também os pedidos com rito ordinário (no qual foi incluso o pedido por dano moral), acumulavam-se cerca de 500 processos individuais para acesso à educação infantil.

No início de janeiro de 2015, o defensor entrevistado chamou o Conselho Tutelar para uma reunião, na qual foram traçadas as formas de atendimentos e, a partir de então, o Conselho Tutelar passou a encaminhar os casos para a Defensoria Pública. Inicialmente, as pessoas formavam filas e as últimas a serem atendidas

³⁹Endereço: Rua Francisco Dranka, 1034, térreo (em frente ao Fórum) – Bairro Porto das Laranjeiras. Telefone: (41) 3643-1832. Disponível em: <<http://www.defensoriapublica.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=211>>. Acesso em: 18/06/15.

⁴⁰ Disponível em: <http://www.defensoriapublica.pr.gov.br/arquivos/File/Institucional/EC_80_ANEXO_2.pdf>. Acesso em: 18/06/15.

⁴¹ Qualquer cidadão pode fazer uso desse instrumento, desde que a ação seja encaminhada por um advogado, que pode ser um defensor público, um advogado público ou privado. O Ministério Público também tem competências para requisitar um direito individual.

ficavam cerca de cinco horas aguardando. Posteriormente, foi acordado com o Conselho Tutelar o agendamento para os atendimentos, o que distribuiu o fluxo de atendimento em diferentes horários do dia, diminuindo a duração da espera.

O defensor entrevistado relatou que, no andamento dos trabalhos, observou-se a necessidade de incluir o pedido por danos morais. Como isso não é possível via mandado de segurança, optou-se pelo rito ordinário. O entendimento do defensor é que, nesse processo, consegue-se a antecipação de tutela, ou seja, a liminar para o acesso à vaga é garantida e, posteriormente, continua a correr o processo por dano moral. O entrevistado explica que o dano moral é presumido frente à violação do direito fundamental à educação:

Como a educação é um direito fundamental, o STJ tem posicionamento de que a violação a direito fundamental ela gera dano moral “*in reipsa*”, uma expressão latina que significa que não é necessário você demonstrar que no caso concreto teve um sofrimento ou que a pessoa ficou particularmente abalada por aquela situação. Você, comprovando o fato automaticamente da comprovação desse fato, se presume que houve dano moral. Esse é o dano moral “*in reipsa*” que o STJ adota a posição de que a violação de direito fundamental e, entre os direitos fundamentais, o direito à educação, gera dano moral “*in reipsa*” (DEFENSOR PÚBLICO, 2015, informação verbal).

A escolha por essa modalidade de ação, segundo o Defensor, é estratégica, tendo por objetivo mobilizar o município no atendimento às demandas. Na ocasião da entrevista com o Defensor, ainda não tinham ocorrido julgamentos dessas ações. O defensor presumia que, possivelmente, a juíza acolheria a posição do Ministério Público, que é a de que o município de Araucária, por meio do TAC, assinado em 21 de maio de 2015, está adotando medidas para resolver o problema da falta de vagas na educação infantil, e, portanto, não tem sido omisso. Posteriormente, em entrevista com a Procuradora do município, ficou esclarecido que a Juíza estabeleceu apenas um valor simbólico (R\$ 1,00), considerando os esforços empreendidos pelo município para resolver o problema da falta de vagas., esta esclareceu:

Embora recente em Araucária, o número de ações relacionadas ao direito à educação infantil indica que a Defensoria Pública tem se tornado conhecida como provedora de acesso à justiça frente à violação de tal direito. A procura se dá, inclusive, por cidadãos que não se enquadram no perfil de renda (até três salários mínimos). Nesse caso, os processos não são encaminhados, conforme relata o entrevistado. O defensor foi procurado por uma mãe de criança que frequenta a educação infantil para solicitar que ele parasse de encaminhar ações judiciais, pois

assim como os outros têm direito ao acesso à educação infantil, os que estão matriculados têm direito à educação de qualidade.

Estudos que analisam decisões judiciais que envolvem o direito à educação não mencionam significativa atuação da Defensoria Pública nesse tema. Algumas menções podem ser observadas em Silveira (2010), Gottlieb (2011) e Oliveira (2011). Nas decisões do TJ-SP, entre os anos de 1991 a 2008, com o tema da educação, Silveira (2010) localiza apenas uma ação na qual a Defensoria Pública é apelante e o caso não se refere à disponibilização de vaga para a educação infantil. Em São Paulo, a atuação da Defensoria Pública tem início no ano de 2006. Na judicialização dos direitos sociais no Foro Central de Porto Alegre - RS, Gottlieb (2011) analisa as ações coletivas em andamento em agosto de 2010. Destaca a atuação da Defensoria Pública em 32 casos relacionados ao direito do consumidor. Oliveira (2011), ao estudar a atuação do Ministério Público na cidade de Juiz de Fora – MG, entre os anos de 1996 a 2010, observou que a Defensoria Pública situada nessa localidade demandou, nesse período, oito mandados de segurança para a Vara da Infância e Juventude de Juiz de Fora, dentre os quais seis eram para concessão de vagas em creche. Em entrevista com o Promotor de Justiça, a pesquisadora observou que, na promotoria, as mães são orientadas a buscar fazer valer o direito à creche por meio da Defensoria Pública, embora o entrevistado entenda que não é justo que uma criança consiga a vaga por meio de uma decisão judicial e usufrua do lugar de outra que está na fila há mais tempo.

3.4 O NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA

Na advocacia, que atua pelo Núcleo de Prática Jurídica da FANEESP, o atendimento jurídico é gratuito, pois a pessoa declara insuficiência financeira, ficando isenta de custas processuais. Para receber atendimento, o Núcleo estabeleceu o critério de renda de até dois salários mínimos.

A atividade advocatícia é realizada por acadêmicos que realizam estágio de Direito no referido Núcleo e centra-se em questões que envolvem o direito de família e sucessões, com elaboração de petições e acompanhamento dos processos ajuizados no foro da comarca de Araucária. A advogada responsável pelo Núcleo assina os processos.

Em entrevista realizada no dia 12 de novembro de 2014, a advogada responsável pelo Núcleo relatou que o primeiro mandado de segurança, realizado no início de 2013, com solicitação de vaga em creche, foi uma ação experimental do Núcleo. Eram frequentes os casos de procura do Núcleo para informar que precisavam de uma vaga em creche e houve situações que a criança estava na fila de espera por três anos ou que “a criança já estava quase nem precisando mais; estava entrando no primeiro ano e a pessoa ainda estava na fila” (ADVOGADA FANEESP, 2014, informação verbal). Nos relatos, as famílias alegavam que a prefeitura argumentava não ter vaga e que a Central de Vagas solicitava que aguardassem serem chamadas. Em um prazo de quinze a vinte dias foi recebida a liminar com decisão favorável à solicitação de vaga.

Com o passar do tempo, o número de ações foi crescendo. Inicialmente, eram uma ou duas por semana, logo em seguida de duas a quatro por semana e, logo, já eram de duas a três por dia. Como as demandas de trabalho dos estudantes de Direito passou a ser o encaminhamento dos mandados de segurança para acesso à educação infantil, a Faculdade estabeleceu outra regra, além da renda: estar na fila de espera por vaga ao menos por seis meses. A regra de tempo na fila de espera diminuiu um pouco a demanda, mas, logo, cresceu novamente. Então, o prazo foi ampliado para quinze meses na fila de espera.

Uma vez que o Núcleo de Práticas Jurídicas ingressava com a ação individual, em um prazo de três a quatro dias a Juíza deferia a liminar. E, no entendimento da advogada entrevistada, a vaga era concedida mesmo quando o município alegava superlotação.

Até 12 de novembro de 2014, data da entrevista com a advogada do Núcleo de Práticas Jurídicas da FANEESP, os processos com solicitação individual de vaga na educação infantil chegaram ao total de 188 mandados de segurança.

Em entrevista com a Promotora de Justiça, Leidi Mara Wzorek de Santana, esta afirmou que, na época em que atuou em Araucária, o Ministério Público não teria condições de atender todas as crianças que procuravam por uma vaga (mesmo quando em situação de risco) e, também, não seria justo eleger uma ou outra. Nos casos em que a criança tinha uma situação bem “particular”, eram encaminhadas para o Núcleo de Assistência Jurídica de Faculdades, que então ingressavam com mandado de segurança.

Da parte do Conselho Tutelar também ocorreram casos em que a situação era emergencial e que, por isso, foram encaminhados ao Núcleo de Práticas Jurídicas para que ingressassem com mandado de segurança (CONSELHEIRA TUTELAR, 2014, informação verbal).

3.5 A ADVOCACIA PRIVADA

A Constituição Federal, em seu artigo 133, especifica: “o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”. Deste modo, para que o indivíduo busque a justiça, faz-se necessária a mediação de um advogado.

A pesquisa “Possibilidades e limites da judicialização da educação: análise do Sistema de Justiça do Paraná” (SILVEIRA, 2015) aponta para o acentuado número de ações individuais ingressadas por particulares. Entretanto, pela ementa das ações não é possível identificar se o acesso à justiça foi por meio de advogado particular, Defensor Público ou advogado dos Núcleos de Práticas Jurídicas. Para maior precisão dessa informação seria necessário incluir no levantamento dos dados o nome do advogado que ingressou com a ação, o que não foi realizado na pesquisa mencionada.

O que se sabe é que, para a requisição de vaga na educação infantil em Araucária, advogados ingressaram com inúmeros mandados de segurança. Em contato com a Secretaria Municipal de Educação de Araucária, foi possível ter acesso ao conteúdo veiculado em uma página do *facebook*. Um usuário perguntou: “alguém sabe como consigo vaga em creche?”, outro respondeu: “vai ao conselho, aí te encaminham para um advogado, só assim mesmo”. Um terceiro respondeu: “Consigo a vaga pra você em 15 dias através de mandado de segurança. Chama *inbox*”. E, do mesmo usuário: “nosso escritório já está aberto para atender todas as mãezinhas que precisam de vagas de creche com urgência”.

Posteriormente, em 23 de março de 2016, ao entrevistar a Procuradora do município, esta confirmou que foram inúmeros os mandados de segurança ingressados por advogados, que cobravam cerca de R\$ 1.000,00 para conseguir a vaga por meio de uma decisão judicial (PROCURADORA DO MUNICÍPIO, 2016, informação verbal). Em entrevista, a presidente do Conselho Municipal de Educação,

afirmou que advogados ganharam muito dinheiro com mandados de segurança para vagas na Educação Infantil (PRESIDENTE DO CME, 2015, informação verbal).

Tais informações possibilitam inferir que advogados atuam quando o demandante não se enquadra nos requisitos de renda e prazos de espera estabelecidos pela Defensoria Pública e pelo Núcleo de Prática Jurídica. O valor cobrado pelo advogado particular pode ser entendido pelo demandante como um investimento, já que evitaria ter que colocar a criança em uma instituição particular, pagar alguém para ficar com a criança ou deixar de trabalhar, alternativas que, a médio prazo, teriam um custo muito maior que aquele cobrado pelo advogado.

A ampla e volumosa atuação do Sistema de Justiça em Araucária na requisição do direito à educação infantil, em ações judiciais e medidas extrajudiciais apresentadas pelo Ministério Público e em ações individuais ingressadas pela Defensoria Pública, Núcleo de Práticas Jurídicas e Advocacia, tendo da parte do Poder Judiciário o entendimento de que o direito à educação infantil deve ser concedido, compõem o cenário de judicialização da educação infantil no município de Araucária. Sendo assim, o debate da política é centralizado não apenas no Poder Executivo e Legislativo, como apresentado por Barroso (2009), mas também por outras instituições do Sistema de Justiça, perdendo a centralidade do debate na esfera dos Poderes Legislativo e Executivo que, como representantes da sociedade que os elegeu, devem formular políticas e priorizar recursos para efetivação de direitos, por meio de políticas públicas.

Desse modo, dada a complexidade deste cenário de judicialização da educação, no capítulo que segue são apresentados os encaminhamentos do Poder Executivo frente à determinação judicial para oferta de vagas em contraponto com as políticas de oferta da educação infantil.

4 ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO EM RESPOSTA À ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA PARA OFERTA DE VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL

A especificação do direito à educação infantil e os mecanismos disponíveis para sua exigibilidade, conforme apresentado nos capítulos anteriores, constituem-se em elementos potenciais para avanços na efetividade do direito consagrado na Constituição Federal. Por outro lado, cabe, prioritariamente para os Municípios, com apoio dos Estados e da União, a oferta de educação infantil, mas, pela falta de planejamento, limitação de recursos, omissão ou decisões equivocadas, o déficit entre a demanda e disponibilidade de vagas é um desafio em âmbito nacional.

O uso de mecanismos judiciais para requerer o direito estabelecido na Constituição Federal, quando este for negado pela ação ou omissão do Poder Público, tem sido, ultimamente, um recurso utilizado para acessar a matrícula na educação infantil (SILVEIRA, 2014). Esse recurso que oportuniza a judicialização da educação, não se limita à atuação do Poder Judiciário na arena das políticas, conforme apresentado por Barroso (2009), mas, em Araucária, envolve a atuação do Sistema de Justiça de um modo mais amplo, com as ações judiciais e medidas extrajudiciais do Ministério Público, e as ações individuais da Defensoria Pública e Advocacia (dos Núcleos de Práticas Jurídicas e dos escritórios particulares), como detalhado no capítulo anterior.

No que se refere à atuação do Poder Judiciário, Sadek (2013) defende que “não se trata apenas de uma atuação circunscrita à resolução de disputas entre as partes, mas de uma participação abrangente, relacionada a questões do dia a dia, a problemas de política pública, a temas que dizem respeito a coletividades, à sociedade como um todo” (SADEK, 2013, p. 2). A autora exemplifica essa atuação lembrando decisões do STF acerca da imposição da fidelidade partidária, o direito de greve dos servidores públicos, o uso de células-tronco, a demarcação de reserva indígena. Apresenta, ainda, que o assunto não se restringe aos Tribunais Superiores, mas que as mais diversas matérias envolvendo políticas públicas relacionadas a direitos como saúde, educação, habitação, saneamento, dentre outras, são tratadas pelos juízes, com decisões que obrigam internação de doentes em hospitais, concessão de medicamentos, paralisação de obras. Essa intervenção do judiciário é questionada pela administração pública, que aponta impossibilidade orçamentária ou

material de execução da determinação judicial, ou defendendo que tais decisões cabem à esfera do Executivo (SADEK, 2013).

Nesse contexto de participação do Judiciário em questões de política pública, uma simples leitura das manchetes dos noticiários chama atenção para o envolvimento do Judiciário em assuntos relacionados a políticas de oferta da educação infantil. Alguns desses exemplos foram apresentados na epígrafe deste trabalho. Um deles se refere à cidade de São Paulo e outra à do Rio de Janeiro: “Para cumprir ordem judicial, SP tem 5 meses para criar 27 mil vagas em creche. No fim de 2014, cidade tinha 187 mil crianças na fila de espera; município pode ter bloqueio de verbas se não cumprir decisão” (IG, 27/01/2015) e “Rio tem 42 mil crianças em filas para creches, diz Defensoria. Órgão entrou com ação para obrigar município a ampliar rede de atendimento” (O Globo – RJ, 12/03/2016).

Em Araucária, a atuação do Sistema de Justiça centra-se na ação coletiva proposta pelo Ministério Público em 2010, milhares de ações individuais ingressadas pela Defensoria Pública e Advocacia (dos Núcleos de Prática Jurídica e escritórios particulares) entre os anos de 2013 a 2015 e um TAC assinado em 2015, contrapondo com a atuação do Poder Executivo perante essa situação de judicialização do direito de acesso à educação infantil.

4.1 OFERTA DE VAGAS DECORRENTE DE UMA AÇÃO COLETIVA

Como apresentado no capítulo anterior, o direito de 1.493 crianças, que em 2010 estavam na fila de espera para acessar uma vaga na educação infantil em Araucária, foi requisitado por meio de uma ação coletiva, de iniciativa do Ministério Público. A Ação Civil Pública teve início em 15 de março de 2010, com liminar concedida em primeira instância. O julgamento do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná ocorreu em 26 de julho de 2011, mantendo a sentença da decisão de primeira instância, apenas reformulando os prazos para execução. Em 29 de novembro do mesmo ano, por meio de um Embargo de Declaração, o processo voltou a ser julgado pelo mesmo tribunal para redefinição dos prazos.

Para quem pouco conhece a tramitação de um processo na justiça, ao acessar o conteúdo da petição inicial (Ação Civil Pública) e da decisão do Tribunal de Justiça (Apelação Civil Pública), dois documentos integrantes da referida ação

coletiva, talvez fique empolgado com a efetividade do Sistema de Justiça no cumprimento dos direitos.

Ao que parece, um processo judicial possibilitaria a correção, de forma mais rápida, da omissão na oferta do direito. No caso em análise, e de modo simplificado, na Ação Civil Pública foram apresentados fatos que acusam o Município de Araucária de negligenciar a oferta de educação infantil, justificam-se os fundamentos do direito requisitado e, por fim, apresenta-se o pedido de vagas com aplicação de multa caso o mesmo não seja atendido. Na Apelação Civil Pública, procedimento decorrente de segunda instância, foram julgados os argumentos apresentados pelo Ministério Público e a defesa do Município de Araucária, justificando a decisão de manutenção da providência das vagas solicitadas pelo Ministério Público, apenas estendendo os prazos para execução. Ou seja, primeira etapa (746 vagas) que, no pedido do Ministério Público, deveriam ser abertas até 22/06/2010 foi adiada para 31/12/2012 e, a segunda etapa (745 vagas), solicitada para 31/12/2010 estendeu-se poderia ser cumprida até 31/12/2013.

Entretanto, ao comparar o número de matrículas na educação infantil em 2009 (ano que antecede a Ação Civil Pública) com o número de crianças matriculadas em 2013 (prazo final para cumprimento da determinação judicial), é notável que, no período, não foram abertas as vagas determinadas pelo Sistema de Justiça. O que explica essa situação? É necessário conhecer a tramitação completa do processo para entender o ocorrido.

No PROJUDI (Processo Judicial Digital), esse processo recebeu uma numeração (0001626-12.2010.8.16.0025), com a qual é possível acompanhar a tramitação e acessar documentos apresentados pelas partes à justiça (ANEXO 8). Em outubro de 2015, o processo tornou-se público, mas somente um advogado, com login e senha no Projudi, consegue acessar os arquivos. Com apoio de uma advogada, foi possível dispor da documentação completa para esta pesquisa que, na ocasião, já totalizavam 1.796 (hum mil setecentos e noventa e seis) páginas em arquivo digital.

O processo judicial em análise teve início em 15 de março de 2010, quando o Ministério Público de Araucária, por meio da Promotora de Justiça Leidi Mara Wzorek de Santana, ingressou com uma Ação Civil Pública junto à Vara da Infância e Juventude da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba – Foro Regional de Araucária, direcionado à Juíza Maria Cristina Franco Chaves.

Rapidamente, decorrendo apenas sete dias do ingresso da Ação Civil Pública, no dia 22 de março de 2010, a Juíza de primeira instância concedeu a liminar solicitada pelo Ministério Público. Neste caso, a liminar foi uma ordem que resguardou o direito requisitado pelo Ministério Público, antes da discussão do mérito da causa, pois ficou demonstrado que a demora na decisão acarretaria danos ao direito pretendido.

Em 22 de abril de 2010, o município ingressou com Recurso de Agravo de Instrumento⁴² junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. O Recurso foi julgado em 06 de maio de 2011, sendo considerado improcedente. Nesse tribunal de segunda instância, tendo por relator o Desembargador Luís Carlos Xavier, a Apelação Civil⁴³ foi julgada em 26 de julho de 2011, sendo que a liminar da primeira instância foi confirmada pela decisão de segunda instância, alterando-se apenas o prazo para sua execução. Entretanto, como os prazos não foram explicitados de forma objetiva, o que causou questionamento do Ministério Público e do município, pelo Embargo de Declaração realizado em 29 de novembro de 2011, ficou esclarecido que a primeira etapa (746 vagas) deveria ser cumprida até 31/12/2012 e que a segunda etapa (745 vagas) deveria ser concluída até 31/12/2013.

Até o momento desta pesquisa o processo ainda não fora encerrado. Constam movimentações relacionadas ao acompanhamento do cumprimento da sentença, as quais ainda estavam pendentes até 28 de outubro de 2015, quando o processo passou de “sigiloso” para “público”.

4.1.1 Fatos que justificaram a Ação Civil Pública

Para o Ministério Público de Araucária, a omissão do Poder Público ante a insuficiência de vagas para a educação infantil e a grande procura por elas justificou a Ação Civil Pública com pedido de liminar para proteção de interesses transindividuais, neste caso, afetos à infância.

Os fatos estiveram pautados na comprovação dos pedidos de acesso à educação infantil, no reconhecimento público, por parte da Secretaria de Educação,

⁴² O Agravo de Instrumento é um recurso utilizado contra as decisões interlocutórias que possam causar lesão grave e de difícil reparação para uma das partes (nesse caso, o município de Araucária), necessitando de apreciação imediata pela instância superior. As decisões interlocutórias não põem fim ao processo. É uma decisão do juiz com o processo ainda em curso.

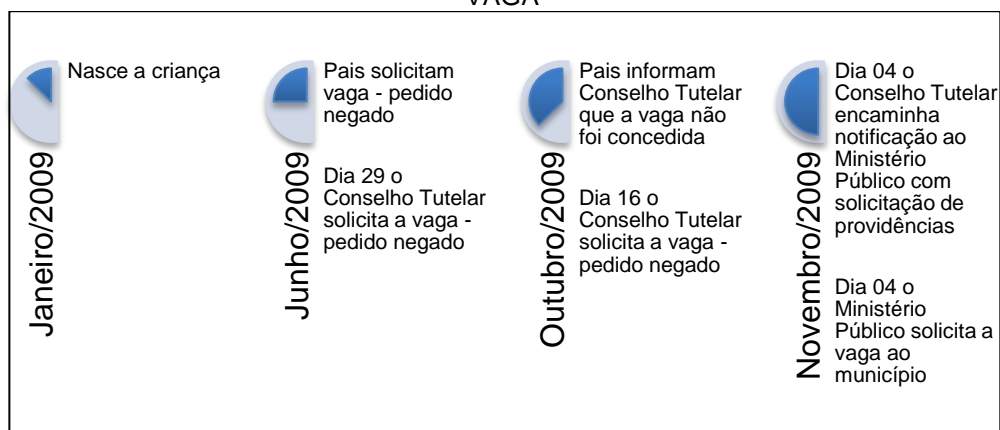
⁴³ A Apelação Civil é um recurso junto à segunda instância que busca reformar ou invalidar a sentença proferida pelo juiz de primeira instância.

de que 1.493 crianças aguardam na fila de espera para matrícula em 2010, na frustrada tentativa de proposição de um TAC para atendimento de 703 crianças, que em 2008 estavam na fila de espera, nas metas traçadas em reunião com a administração pública e que não foram cumpridas e nas denúncias de negligência do direito. As comprovações são apresentadas em forma de anexos que serão detalhados a seguir.

A comprovação dos pedidos de acesso à educação infantil é apresentada pela Promotora de Justiça por meio de documentos que compõem o anexo 01 da petição inicial, intitulado “Solicitações de vagas pelo Ministério Público e Conselho Tutelar”. O anexo dispõe de 263 páginas, com documentos que comprovam a atuação do Conselho Tutelar na solicitação de vaga junto à Secretaria de Educação, os encaminhamentos que esse órgão fez ao Ministério Público e, por fim, as solicitações de vagas que o próprio Ministério Público encaminhou à Secretaria de Educação, além de comprovantes que atestavam que o responsável pela criança estava empregado e de posição da criança na lista de espera.

Um dos casos que serve como exemplo, é de uma criança nascida em janeiro de 2009. A solicitação de vaga para período integral é negada pela Secretaria de Educação. Em meados de junho do mesmo ano, a família recorre ao Conselho Tutelar para reclamar a negação do direito. Esse órgão solicita a vaga para a Secretaria de Educação por duas vezes, em junho e em outubro, mas, em ambas, o pedido é negado. Em novembro, o Conselho Tutelar encaminha ao Ministério Público uma representação contra a violação do direito e este solicita a vaga à Secretária de Educação. No processo, não há comprovação de que a vaga tenha sido concedida. O quadro abaixo ilustra o procedimento. O intuito é explicitar a tramitação do pedido de vaga para uma única criança e o envolvimento do Conselho Tutelar e do Ministério Público para defesa do direito à vaga na educação infantil.

QUADRO 5 – EXEMPLO DE EXIGIBILIDADE EXTRAJUDICIAL PARA PEDIDO DE UMA ÚNICA VAGA



FONTE: PARANÁ. TJ-PR (2016). Elaborado pela autora.

Dentre os pedidos do Ministério Público, chama atenção uma das justificativas utilizada para pleitear a vaga: além dos pais, a avó também trabalha com reciclagem do lixo, o que impossibilita que fique com a criança de três anos. Nesse caso, ao que parece, há o entendimento de que se a avó estivesse em casa poderia ficar com a criança. Em um dos pedidos que o Conselho Tutelar encaminhou ao Ministério Público há menção de que o pai e a mãe trabalham fora e a criança de dois anos fica com o avô, que trabalha no período noturno. Em outros casos mencionados, as crianças ficam com avós, filhos menores, enteados, vizinhos. Em alguns casos, a vaga é solicitada com a comprovação de que os pais trabalham, conseguiram uma vaga de emprego, ou estão sob ameaça de perdê-lo.

O anexo 02 que acompanha a Ação Civil Pública, apresenta ofício da Secretaria de Educação (Ofício 2169/09) com declaração de que, em 30 de novembro de 2009, após finalização do recadastramento de matrículas para o ano seguinte, foi atingido o atendimento de 2.844 crianças na rede municipal⁴⁴, mas que ainda permaneceram 1.493 crianças para serem matriculadas em 2010. Esses números informados pela Secretaria de Educação justificaram o quantitativo de vagas solicitadas na Ação Civil Pública.

O anexo 03 do documento é uma minuta de TAC que acabou não sendo firmado. Dentre outros argumentos, o documento apoia sua justificativa nos direitos

⁴⁴ Comparando os dados de matrícula informados pela Secretaria de Educação com os disponíveis no site do Inep, observa-se uma diferença de menos 197 crianças. Provavelmente, foram matrículas que, por algum motivo, deixaram de ser efetivadas, aumentando ainda mais a fila de espera. No site do Inep constam 2.647 matrículas em creche e pré-escola para a rede municipal em Araucária para o ano de 2010.

da criança e dever do Estado para solicitar 703 vagas para o segundo semestre de 2008, de modo a atender as crianças da fila de espera. Além da continuidade de atendimento das crianças matriculadas, o documento menciona necessidade de levantamento de demanda para o ano letivo seguinte.

O anexo 04 comprova iniciativa da Promotora de Justiça para buscar solução da problemática relacionada à falta de vagas junto à administração pública. Nas reuniões foram traçadas metas que, segundo consta na Ação Civil Pública, não foram iniciadas. O anexo 05 menciona que o município se comprometeu e não cumpriu a meta de identificar empresas instaladas em Araucária que teriam que ter creche própria e quais delas repassam o “vale creche” aos funcionários.

O anexo 06 apresenta uma denúncia anônima com acusação de uso de critérios de favorecimentos (parentes de vereadores ou pessoas conhecidas) para obtenção de vaga na creche, ao invés de priorizarem quem realmente precisa da vaga para trabalhar e não tem condições de pagar uma escola particular.

Por fim, o anexo 07 apresenta requerimento que o Vereador Wilson Roberto David Mota-Betão apresentou à Câmara de Vereadores em 16 de dezembro de 2009, sinalizando falta de vagas para mais de 2.000 crianças e propondo alternativas para a superação do problema. Segundo ele, a melhor opção seria a construção de creches pela Prefeitura, mas que, na impossibilidade, poderiam ser encontradas outras saídas: o “vale creche” seria um pagamento mensal para que a mãe cuidasse do filho; a “mãe crecheira” seria realizada por mães escolhidas na comunidade; e outra saída seria o custeio, por parte da prefeitura, de matrícula e mensalidade em creches particulares.

4.1.2 O pedido do Ministério Público

A Ação Civil Pública alega que o município de Araucária pouco fez para atender as demandas de atendimento do direito à educação infantil e que essa oferta irregular de vagas que, posteriormente, o documento objetivamente trata como “omissão”, deve ser “exemplarmente combatida, pois vem crescendo a cada ano”.

A solicitação central da Ação Civil Pública é a disponibilização de 1.493 vagas para o ano letivo de 2010 na educação infantil, para atendimento de toda a demanda manifesta na lista de espera. O pedido apresenta duas etapas e punição para o não cumprimento.

A primeira etapa era para provimento quase que imediato de vagas em período integral para 50% da demanda manifesta na lista de espera, pois o ano letivo de 2010 já tinha se iniciado. O pedido incluía, ainda, que fossem priorizados os pedidos de vagas para cerca de 150 crianças, com solicitação já encaminhada pelo Ministério Público à Secretaria de Educação, mas que ainda não fora atendido:

[...] no prazo máximo de 03 (três) meses (ou seja, de modo a permitir a matrícula ao menos para o segundo semestre letivo de 2010), promova o atendimento em creche e pré-escola, em período integral (manhã/tarde) a, no mínimo, mais 746 (setecentas e quarenta e seis) crianças, o que representa 50% (cinquenta por cento) do número de infantes em lista de espera, especialmente para aquelas que, muito embora solicitadas pelo Ministério Público, através de ofícios, não tiveram as vagas disponibilizadas (Doc. nº. 08) (ARAUCÁRIA. Ação Civil Pública nº 042/2010).

Na segunda etapa, deveriam ser disponibilizadas, até o final de 2010, as outras 745 vagas, conforme demanda manifesta nas listas de espera:

Ademais, no mesmo ato, requeiro que seja determinada ao MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA, também em caráter liminar, a criação e implantação, até a data de 31 de dezembro de 2010, de mais 745 (setecentas e quarenta e cinco) vagas para crianças em pré-escolas e creches, de acordo com o demanda já conhecida pelo Município (ARAUCÁRIA. Ação Civil Pública nº 042/2010).

Para o caso de o município não cumprir com o determinado, o Ministério Público solicitou condenação com multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser destinada ao fundo gerido pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Araucária.

Nos pedidos finais, são formalizados cinco requerimentos, sendo um deles que o município de Araucária seja condenado a suprir toda a demanda reprimida no atendimento de educação infantil (creche e pré-escola), para toda e qualquer criança cujos pais desejem matriculá-las. E, caso isso não seja cumprido, que seja aplicada multa diária por cada criança não atendida.

4.1.3 A concessão de liminar em primeira instância

Para conceder liminar (Autos nº 042/2010), a juíza Maria Cristina Franco Chaves reconhece no processo da Ação Civil Pública dois requisitos necessários para a decisão, o “*fumus boni iuris*” (fumaça do bom direito) e o “*periculum in mora*” (perigo ou risco na demora). Ou seja, a juíza identificou, na argumentação da Promotora de

Justiça e nas provas anexadas, os fundamentos jurídicos do direito requisitado e a omissão do município de Araucária. Se fosse conceder o pedido apenas ao final do processo, com o julgamento final, retardaria e prejudicaria o “pleno desenvolvimento físico, nutricional, mental e intelectual das crianças e das futuras gerações”, acarretando lesões graves de difícil reparação.

Além de reconhecer a negligência do Poder Público Municipal diante das provas de não atendimento das vagas solicitadas pelo Conselho Tutelar e Ministério Público, conforme apresentado nos autos, a juíza sinaliza que o número de crianças que precisam de uma vaga pode ser muito maior que o apresentado na Ação Civil Pública, alertando para a situação daqueles que não possuem informações suficientes para procurar ajuda junto ao Poder Público e, por isso, não buscam seu direito: “devemos ressaltar que ainda há um grande número de pessoas necessitando desse direito e que não possuem sequer informações suficientes para ao menos procurar o Poder Público para auxiliá-las” (Autos nº 042/2010).

Em sua argumentação, a juíza menciona que o município poderia alegar falta de recursos para o cumprimento imediato de tal pedido, mas que no entendimento dela não é desculpa para deixar de construir creches, considerando que o PIB de Araucária, à época, era de quase 10 bilhões. Por isso, de imediato concede, literalmente, o solicitado pelo Ministério Público e indicado no item apresentado anteriormente.

4.1.4 Decisão da justiça em segunda instância

Em suas defesas, o município foi adensando outros argumentos que nos julgamentos foram refutados⁴⁵. Para esta pesquisa alguns serão retomados, mas, neste momento, cabe mencioná-los de modo a identificar as justificativas utilizadas para desmerecer a petição do Ministério Público e adiar as providências de ampliação das vagas de educação infantil. Seguem os diferentes argumentos utilizados nos recursos:

- a) inépcia da inicial e carência da ação;
- b) incompetência do juízo da Vara da Infância e da Juventude para julgar o caso;

⁴⁵ Autos nº 042/2010; Agravo de Instrumento nº 675154-6; Apelação Civil nº 758.095-0; Embargos de Declaração Civil nº 0758095-0/01.

- c) descabimento de liminar contra a Fazenda Pública Municipal;
- d) violação da divisão de poderes;
- e) extrapolação das atribuições constitucionais do Ministério Público;
- f) cumprimento da aplicação de 25% do orçamento em educação;
- g) omissão da administração pública na gestão 2005-2008;
- h) projeto de construção de CMEI's para 2010;
- i) falta de verbas para cumprir com a medida liminar.

No pedido de reforma da decisão de primeira instância, o município alegou invasão do Judiciário na competência do Poder Executivo, pois, para o ano de 2009, não havia rubrica orçamentária para os serviços solicitados na Ação Civil Pública e, ainda, com impossibilidade de resolver em 90 dias um problema crônico. Na Apelação Civil, esse argumento é rebatido pelo Juiz, com a afirmação de que não há invasão de competência quando o Judiciário determina implementação de políticas públicas que estão constitucionalmente previstas. Luís Carlos Xavier, relator da Apelação Civil, retoma o argumento apresentado no julgamento do Agravo de Instrumento nº 675154-6 desse mesmo processo judicial, para afirmar que, embora o chefe do poder executivo tenha sido eleito para administrar o município, não pode deixar de tomar medidas concretas que garantam a efetivação de direitos previstos na constituição:

Não se nega, inicialmente, que, em regra, a atribuição para decidir qual o destino a ser dado às verbas públicas que, como é sabido, não são suficientes para o atendimento de todas as demandas sociais, compete ao chefe do poder executivo, que, inclusive, é eleito pelo voto popular, vale dizer, é escolhido pelos próprios munícipes para, durante certo período de tempo - mandato -, administrar o município.

Ocorre, entretanto, que o dever de garantir a educação infantil é indisponível, ou seja, não pode o chefe do poder executivo, por mais que tenha sido eleito pelo povo, deixar de tomar medidas concretas para assegurar a todas as crianças do município o acesso à educação infantil. Não pode, sob o manto da conveniência e oportunidade, deixar de lado esse dever constitucional em prol de outros serviços públicos (PARANÁ. TJ-PR. Agravo de Instrumento nº 675154-6. Quarta Câmara Cível. Relator: Desembargador Eduardo Sarrão. Decisão Monocrática. Julgamento em: 07 mai. 2010).

Para cumprir com o dever constitucional de oferta da educação infantil, com a lei orçamentária e com a lei de responsabilidade fiscal, por unanimidade, no julgamento da Apelação Civil nº 758.095-0, é mantida a decisão da juíza de primeira

instância, dando parcial provimento ao recurso apenas para ampliar o prazo para cumprimento da determinação. Eis a decisão:

a) que o Município de Araucária, no prazo máximo de 12 meses, após conclusão das licitações, promova o atendimento em creche e pré-escola, em período integral a, no mínimo, 746 (setecentos e quarenta e seis) crianças, o que representa 50% do número de infantes em lista de espera;

b) que o Município de Araucária, após previsão no próximo orçamento, no prazo máximo de 12 meses depois de concluída a licitação, crie e implante, no mínimo, mais 745 (setecentos e quarenta e cinco) vagas em creches e pré-escolas para atender pelo menos a demanda conhecida pelo Município (PARANÁ. TJ-PR. Apelação Civil Pública nº 758095-0. Quarta Câmara Cível. Relator: Desembargador Luís Carlos Xavier. Decisão por unanimidade. Julgamento em: 26 jul. 2011).

Considerando que a decisão não indica prazos para cumprimento da sentença, por motivos distintos o Município de Araucária e o Ministério Público ingressaram com Embargos de Declaração.⁴⁶ Em 29 de novembro de 2011, os pedidos foram julgados e a sentença assim ficou expressa:

a) que o Município de Araucária, no prazo máximo de 12 meses, após conclusão das licitações **(que devem ter como prazo máximo de finalização o dia 31.12.2011)**, promova o atendimento em creche e pré-escola, em período integral a, no mínimo, 746 (setecentos e quarenta e seis) crianças, o que representa 50% do número de infantes em lista de espera **sendo que o final do prazo para implementação de tais vagas deve ser o dia 31.12.2012; sob pena de incorrer em multa diária a ser fixada quando da comunicação do descumprimento da obrigação.**

b) que o Município de Araucária, após previsão no próximo orçamento, no prazo máximo de 12 meses depois de concluída a licitação **(que deve ter como prazo máximo o dia 31.12.2012)**, crie e implante, no mínimo, mais 745 (setecentos e quarenta e cinco) vagas em creches e pré-escolas para atender pelo menos a demanda conhecida pelo Município, **sendo que o prazo final para implementação de tais as vagas deve ser o dia 31.12.2013; sob pena de incorrer em multa diária a ser fixada quando da comunicação do descumprimento da obrigação** (PARANÁ. TJ-PR. Embargos de Declaração Cível. Quarta Câmara Cível. Relator: Desembargador Luís Carlos Xavier. Decisão por unanimidade. Julgamento em: 29 nov. 2011. Destaques no original).

⁴⁶ Trata-se de um pedido de esclarecimentos de obscuridades, contradições ou omissões feito ao juiz ou ao Tribunal que emitiu a sentença (ACQUAVIVA, 1995).

QUADRO 6 – PRAZOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS VAGAS, CONFORME DECISÃO JUDICIAL.

DECISÃO JUDICIAL	1ª ETAPA 746 vagas	2ª ETAPA 745 vagas
Liminar em 22/03/2010	Até 22/06/2010	Até 31/12/2010
Apelação Civil Pública em 26/07/2011	12 meses após conclusão das licitações	No próximo orçamento, com 12 meses após conclusão das licitações
Embargos de Declaração em 29/11/2011	Até 31/12/2012	Até 31/12/2013

FONTE: PARANA. TJ-PR (2016). Elaborado pela autora.

O pedido do Ministério Público, que intencionava forçar o município a atender a demanda explícita por vagas, conforme apresentado na lista de espera do ano de 2010, viu seu pedido ser alongado de tal modo que, possivelmente, muitas das crianças não chegaram a usufruir o direito à educação infantil, dado que o prazo final para oferta das vagas pleiteadas junto ao Poder Judiciário foi estendido para o final do ano de 2013.

4.1.5 Afinal, as vagas determinadas pela justiça foram disponibilizadas?

Apenas com uma rápida comparação do número de matrículas disponibilizadas no ano de 2009 (ano anterior ao início da litigação) e o ano de 2014 (período em que o prazo estipulado na decisão judicial havia expirado), pode-se inferir que a decisão judicial não foi cumprida em sua totalidade. Pelos dados do Inep, no ano de 2009 constavam 2.548 matrículas de educação infantil na rede municipal e, no ano de 2014, foram 3.653, totalizando um acréscimo de 1.105 novas vagas para um período, enquanto que a Ação Civil Pública solicitava 1.493 vagas já para o ano de 2010.

Caso o município de Araucária tivesse cumprido com a liminar concedida em primeira instância pela juíza da Vara da Infância e Juventude do Foro Regional de Araucária/PR, o cenário hipotético de ampliação das vagas poderia assim ser descrito: como a liminar foi concedida em 22 de março de 2010, no final de junho o município teria ampliado 746 vagas em período integral para atender, especialmente, os casos encaminhados pelo Conselho Tutelar e Ministério Público, fechando, assim, o atendimento de 50% de crianças constantes em lista de espera. Até o final do corrente ano (31/12/2010), seriam atendidas as demais crianças constantes na lista

de espera, ou seja, deveriam ser abertas mais 745 vagas para atender a demanda já conhecida pelo município. Entretanto, considerando os dados do Censo Escolar divulgado pelo Inep, na passagem de 2010 (ano de início da litigação) para 2011 o município conseguiu disponibilizar somente 317 novas matrículas⁴⁷.

Durante o processo, o Ministério Público e o Judiciário afirmaram que o município utilizou dos recursos judiciais e argumentos protelatórios para adiar a oferta das vagas. Em 06 de outubro de 2010, a Juíza da Vara da Infância e Juventude destaca nas argumentações para a sentença que, desde a data da intimação para cumprimento da liminar (em 12 de abril de 2010) o município de Araucária utilizou de argumentos para cassar a decisão, com alegações que somente adiaram o atendimento do direito solicitado. Segundo ela, o município apresentou proposta concreta em 21 de julho de 2010, quando a liminar já estava com prazo esgotado, e a prova é que o procedimento licitatório para ampliação da oferta de vagas foi iniciado em 14 de julho de 2010. Mais tarde, em 15 de dezembro de 2012, quando o Ministério Público apresentou contrarrazões para o Recurso de Apelação do Município, afirmou, categoricamente, que as providências efetivas para solução do problema somente foram tomadas após o início da Ação Civil Pública.

Durante o processo, antes do julgamento em segunda instância, em 13 de maio de 2011, o município de Araucária encaminhou ao Tribunal de Justiça do Paraná informações atualizadas referentes ao cumprimento da ordem judicial. Nesse documento reconhece que, desde a expedição da ordem judicial, providenciou a construção de dois Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI's), a ampliação de outros cinco, a locação de um novo CMEI e a construção de uma nova escola, providências estas que "garantiram a criação de 1.310 vagas e proporcionarão a criação de outras 330, totalizando 1.650 vagas em CMEIs". Acontece que essa informação é inconsistente quando comparados esses números com os dados de matrículas informadas pelo Inep. Na passagem do ano de 2010 para 2011 foram implementadas somente 317 novas vagas, conforme apresentado acima. Nas entrevistas não foi possível esclarecer esse ponto, pois seria necessário conversar com gestores que atuavam na época. A hipótese é que, nessa contagem apresentada pelo município ao Judiciário, além das efetivas 317 novas vagas, estão inclusas as

⁴⁷ No ano de 2010, a rede municipal disponibilizou 2.647 matrículas, sendo: 1.151 na creche e 1.496 na pré-escola; para o ano de 2011 foram 2.964 matrículas, sendo: 1.267 na creche e 1.697 na pré-escola (Censo Escolar, Inep).

crianças que “abriram vagas” por terem seguido para o 1º ano do ensino fundamental, por transferência ou abandono.

Nesse referido documento encaminhado ao Poder Judiciário, o município reconhece que, embora as vagas tivessem sido criadas, estavam “em fase de distribuição de acordo com a demanda”, sob o seguinte argumento: “o atendimento de recém-nascidos requer logística diversa do atendimento de crianças maiores, a partir de quatro anos (é necessária, por exemplo, a implantação de berçários, salas de lactação e a distribuição de menos crianças por turma)” (TJ-PR. Processo 0001626-12.2010.8.16.0025 - Atualização de informações, constantes às páginas 1357 e 1366 do arquivo digital).

Após julgamento da ação, o Ministério Público foi provocado pela Juíza da Vara da Infância e Juventude para monitorar o cumprimento da sentença. Em abril de 2012, a juíza determina a fiscalização e o Ministério Público solicita que seja aguardado o prazo de encerramento da primeira etapa, ou seja, 31 de dezembro de 2012.

No início do ano seguinte, quando seria o momento de solicitar que o município apresentasse as comprovações, a Promotora de Justiça devolve os autos em cartório sem examiná-los, com a justificativa de que a designação para atender cumulativamente à 1ª, 2ª e 3ª Promotorias do Foro Regional de Araucária a impossibilitava de analisar todos os processos, restringindo-se somente ao exame de assuntos urgentes.

Desse modo, possivelmente por acúmulo de atribuições, o Ministério Público tarda em proceder o acompanhamento do cumprimento da sentença definida no tribunal. A opção do Ministério Público é aguardar pelo prazo final estipulado na decisão, entretanto, somente em 04 de abril de 2013 dá-se início ao processo de monitoramento das vagas que deveriam ter sido disponibilizadas até 31 de dezembro de 2012. Na tramitação detalhada no quadro que segue (QUADRO 7) nota-se que, além de tardar o início da cobrança, o município ignora o primeiro ofício, que é reencaminhado quase três meses após, tendo resposta do município somente em 19 de agosto de 2013.

QUADRO 7 – ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO MONITORAMENTO DO CUMPRIMENTO DA SENTENÇA DE OFERTA DAS 746 VAGAS ATÉ 31/12/2012.

DATA	TRAMITAÇÃO
18/04/2012	Juíza solicita ao MP a fiscalização
25/05/2012	MP solicita que se aguarde o prazo de 31/12/2012
18/06/2012	Juíza determina que se aguarde o prazo 31/12/2012
15/02/2013	MP entrega processo por acúmulo de atividades
04/04/2013	MP solicita que Juíza oficie o município com solicitação de cumprimento da primeira etapa do acórdão
12/04/2013	Juíza envia ofício com solicitação de cumprimento da primeira etapa do acórdão
01/07/2013	Juíza reenvia ofício com solicitação de cumprimento da primeira etapa do acórdão
19/08/2013	Município envia ofício com informações sobre cumprimento da primeira etapa do acórdão
11/09/2013	Juíza solicita que Ministério Público se manifeste acerca do ofício acima mencionado
07/10/2013	MP informa que aguardará cumprimento integral do acórdão

FONTE: PARANA. TJ-PR (2016). Elaborado pela autora.

Na resposta que o município encaminha por ofício em **19 de agosto de 2013** para a Juíza, não resta dúvida de que cumpriu com o compromisso de oferta de 746 vagas até 31/12/2012, e até foi além, indicando que com as ações previstas para o ano corrente há de superar o número de vagas sentenciadas (QUADRO 8).

QUADRO 8 – NÚMERO DE VAGAS APRESENTADAS COMO CUMPRIMENTO DA SENTENÇA.

ANO	UNIDADE EDUCACIONAL	CONSTRUÇÃO	AMPLIAÇÃO	PREVISÃO
2010	CMEI Berneck	60 vagas		
2011	Pré-Escola Cachoeira	280 vagas		
2012	CMEI Primavera	160 vagas		
2012	CMEI Tietê	39 vagas		
2012	CMEI Torres	160 vagas		
2011	CMEI Jardim do Conhecimento		80 vagas	
2011	CMEI Tindiquera		100 vagas	
2011	CMEI Ipês		41 vagas	
2011	CMEI Berneck		80 vagas	
2012	CMEI Estação		109 vagas	
2012	CMEI Campina da Barra		134 vagas	
2013	CMEI Capela Velha			120 vagas
2013	CMEI Campina da Barra			120 vagas
2013	CMEI Fazenda Velha			60 vagas
2013	CMEI Capinzal			73 vagas
2013	CMEI Centro			147 vagas
2013	CMEI Dalla Torre			174 vagas
2013	CMEI Maria Ferreira de Lima			150 vagas
TOTAL DE VAGAS		699 vagas	544 vagas	844 vagas
TOTAL GERAL DE VAGAS		2.087 vagas		

FONTE: PARANA. TJ-PR (2016). Elaborado pela autora.

No período de 2010 a 2012, conforme dados anteriormente organizados, o município informa ao Poder Judiciário que criou 699 vagas com a construção de 5 unidades e outras 544 com a ampliação de 6 unidades, totalizando 1.243 vagas. Desse modo, dá a entender que superou o estipulado pela justiça, que era a oferta de 746 vagas.

De posse dessas informações, quando a Juíza solicita que o Ministério Público atenda-se às “diligências necessárias” (termo utilizado nos autos pela Juíza), a Promotora de Justiça informa que aguardará o cumprimento total da sentença, ou seja, 31 de dezembro de 2013.

Em 15 de abril de 2014, dá-se início a um longo processo para que o município encaminhe provas do cumprimento do acórdão. Em **07 de maio de 2014**, no processo de resposta, a Secretaria Municipal de Educação informou: “no ano de 2013, foram efetuadas 1.217 novas matrículas e, em 2014 até a presente data, 1.063 novas matrículas nos Centros Municipais de Educação Infantil”.

Até julho de 2014, o processo foi acompanhado pela Promotora de Justiça Dra. Leidi Mara Wzorek de Santana, que ingressou com a Ação Civil Pública. Em manifestação do Ministério Público, datada de 23 de setembro de 2014, e assinada pela Promotora de Justiça Rosany Pereira Orfon, são questionadas as informações encaminhadas pelo município em 19 de agosto de 2013 e em 07 de maio de 2014: “observa-se que no grampo dos autos não foi juntado nenhum comprovante de quantas vagas já existiam à época do aforamento da presente Ação Civil e quantas novas vagas, efetivamente, foram instituídas”. Por isso, solicita à Juíza que o município seja intimado a comprovar, de maneira documental, a quantidade de novas vagas criadas. E destaca: “não devendo ser computado as vagas de crianças que deixaram os Centros Municipais de Educação para ingressar no Ensino Fundamental e/ou por quaisquer outras circunstâncias”.

Por diversas vezes, o município solicitou ampliação de prazo para envio das informações e anexou documento incorreto no processo (ao invés do solicitado, o ofício tratava do serviço de transporte) e, decorrido os prazos para despachos da Juíza e encaminhamentos do Ministério Público, em 14 de abril de 2015 (um ano depois do início dos pedidos) o município enviou ofício com a seguinte informação:

[...] as vagas criadas entre os anos de 2010 e 2012 se devem a ampliações e construção de novos CMEIS quando havia disponibilidade financeira na Administração Municipal.

Já as vagas abertas a partir de 2013 se devem as adequações adotadas pela SMED nos CMEIS a fim de atender preferencialmente as medidas judiciais como Mandados de Segurança e Medidas Protetivas, bem como atender as solicitações do Ministério Público.

Em função das crescentes medidas judiciais (253 de jan/abril 2015), o abandono de obra de CMEI por empreiteira contratadas, soma-se as restrições financeiras do Município e ao limite da Lei de Responsabilidade Fiscal esta secretaria investe no planejamento de novos CMEIS, porém, a realidade se impõe devido à fila de espera por Educação Infantil crescer mensalmente (PARANÁ. TJ-PR, 2016).

No processo, o município anexa um quadro especificando o número de vagas abertas, crianças atendidas e fila de espera entre os anos de 2010 a 2015, apontando para uma significativa “alta no ano”.

TABELA 7 – VAGAS ABERTAS, CRIANÇAS ATENDIDAS E FILA DE ESPERA ENTRE OS ANOS DE 2010 A 2015 EM ARAUCÁRIA.

ANO	VAGAS ABERTAS	CRIANÇAS ATENDIDAS			FILA DE ESPERA POR VAGA NO CMEI
		(CENSO) MAIO ⁴⁸	DEZEMBRO	ALTA NO ANO	
2010	60	2588	2925	337	968
2011	581	2826	3315	490	852
2012	602	3338	3956	618	2491
2013	147	3694	3841	147	2226
2014	364	3620	3919	299	3401
2015	253 (até abril)				3972 (março)

FONTE: PARANA. TJ-PR (2016).

Pelos dados, parece que no decorrer do ano foram implementadas novas vagas. No ano de 2012, por exemplo, em maio eram atendidas 3.338 crianças e em dezembro 3.956, com uma alta de 618 crianças no ano. Esperava-se que, no início de 2013, fosse mantido o número de crianças atendidas em dezembro, entretanto, em maio de 2013, consta o atendimento de 3.694 crianças, uma redução de 262 vagas.

Diante dessas informações, em 23 de abril de 2015, o Ministério Público argumenta que o município apenas apresentou números, sem comprovação documental das novas vagas criadas entre 2010 e 2015 e, por isso, solicita que a Juíza aplique a multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), conforme previsto no julgamento, que é determinada pela Juíza em 03 de agosto de 2015.

Anterior à decisão da Juíza, em 28 de julho de 2015, o município encaminha solicitação de um acordo com o Ministério Público, propondo a assinatura de um TAC. O Ministério Público concorda e faz uma proposição, de maneira que a Juíza determina prazo máximo de 120 dias para regularizar a contratação de professores e

⁴⁸ Nesse levantamento, o município não contabilizou as matrículas de educação infantil na educação especial, o que dá uma diferença de 276 matrículas quando somados os anos de 2010 a 2015.

atendentes infantis, a providência de espaço e estrutura física aprovados pela vigilância sanitária, condições necessárias no atendimento das vagas requisitadas e, para esse período, suspendeu a aplicação da multa determinada anteriormente. O prazo foi contado a partir de 29 de setembro de 2015, quando foi realizada audiência extra com representante do Ministério Público, do Judiciário e do Executivo Municipal “no intuito de sanar a situação caótica na qual se encontra a educação infantil municipal”, segundo argumenta a juíza nos autos.

Considerando o prazo de tramitação da ação coletiva, o número de vagas solicitado na Ação Civil Pública tornou-se inferior à demanda explícita que ano a ano foi aumentando, conforme registros na lista de espera. Tal situação levou o Ministério Público, sob a condução do Promotor de Justiça David Kerber de Aguiar, a negociar um acordo com o município para assinatura do referido TAC, estabelecendo prazos para suprir a demanda manifesta na lista de espera (3.938 crianças) e para as demais que demandarem. Essa iniciativa extrajudicial foi assinada em 21 de maio de 2015, e seus desdobramentos constam no capítulo em que foi abordada a atuação do Ministério Público em Araucária.

4.2 OFERTA DE VAGAS DECORRENTE DAS AÇÕES INDIVIDUAIS

A negação ou morosidade na disponibilidade da vaga levou a população a procurar os Núcleos de Prática Jurídica de Faculdades, a Defensoria Pública e até advogados particulares para requisitar, individualmente, o direito à educação infantil junto ao Judiciário.

Em Araucária, as ações individuais foram ingressadas nas modalidades “mandado de segurança” e “rito ordinário”. No mandado de segurança foi solicitada a tutela de um direito líquido e certo e que, ante o direito violado, fosse concedido mandado de segurança para resguardar o direito. Pelo rito ordinário (ações ingressadas pela Defensoria Pública) foi solicitada tutela antecipada para o acesso à vaga e incluído o reclame por dano moral. Tal inclusão à solicitação deve-se ao entendimento do Defensor, fundada em posicionamento do STJ, de que a violação do direito à educação gera um dano moral pela omissão do Estado. Como se trata de um direito fundamental, a omissão do Estado pode ser entendida como um dano moral.

Na entrevista com o Defensor Público, este relatou que a Vara da Infância e Juventude de Araucária, por peculiaridades próprias, dentro de uns quinze dias

concedia a antecipação de tutela e dentro de dois meses o julgamento era definitivo. A agilidade na resposta da justiça diante do mandado de segurança também é relatada pela advogada do Núcleo de Práticas Jurídicas:

No começo, logo que eu comecei a ajuizar os mandados de segurança, era questão de três a quatro dias. Eu ajuizava hoje no final do dia, e às vezes amanhã ou depois de amanhã já tinha a liminar deferida. O que acontece então? A justiça determina independente da alegação de superlotação: matricule a criança; não quero saber se tem criança saindo pela janela, matricule; notifique-se a autoridade coautora para que cumpra a ordem. Essa notificação, até o oficial de justiça pegar a liminar e levar até a Central de Vagas, às vezes levava mais de quinze dias; de uma semana a quinze dias. E a Central de Vagas não executava a ordem sem que o oficial fosse até lá. (ADVOGADA FANEESP, 2014, informação verbal).

Em entrevista com a advogada do Núcleo de Práticas Jurídicas, esta informou que as famílias alegavam que a prefeitura não tinha vaga e que a Central de Vagas solicitava que aguardassem serem chamadas. Ao acessar a vaga via mandado de segurança, em um prazo de quinze a vinte dias a criança recebia a liminar com decisão favorável à solicitação de vaga (ADVOGADA FANEESP, 2014, informação verbal). Até 12 de novembro de 2014, data da entrevista com a advogada do Núcleo de Prática Jurídica, os processos com solicitação individual de vaga na educação infantil chegaram a quase 200 mandados de segurança. A entrevistada relatou que, quando constataram que o modelo (basicamente era a mesma peça) utilizado para o mandado de segurança deu resultado, começaram a encaminhar outros processos. Inicialmente, eram um ou dois processos por semana, na outra semana começaram a encaminhar de dois a quatro processos e, depois, de dois a três processos por dia. A referida entrevistada relata que, mais ou menos em agosto de 2013, a Central de Vagas deixou de cumprir com as liminares concedidas pela juíza, sob a alegação de que a criança deveria permanecer aguardando em uma fila paralela e, enquanto a criança aguardava nessa fila, o município recorria da decisão e ingressava com recurso de segundo grau.

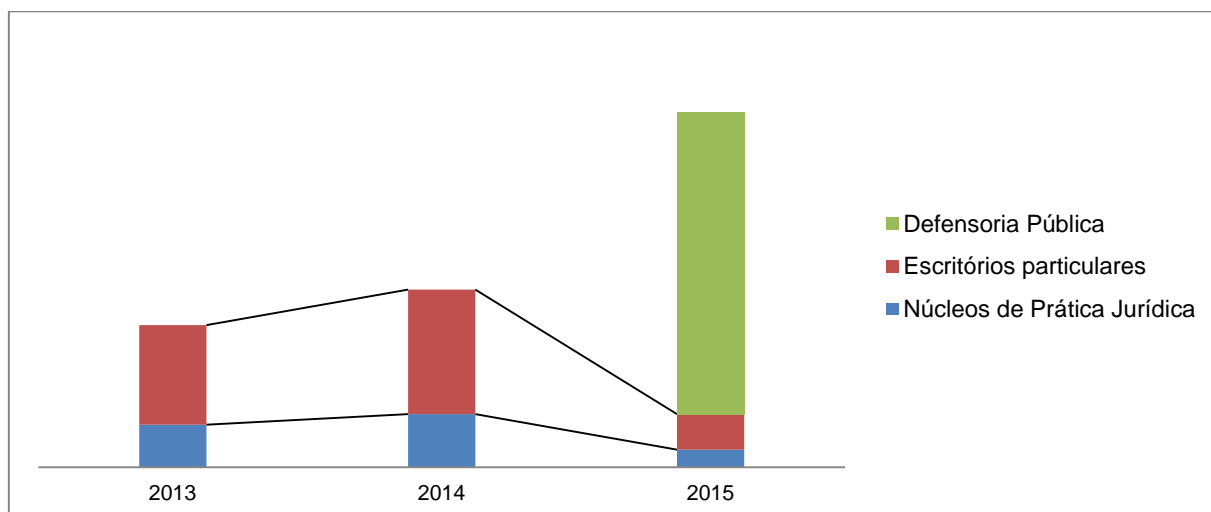
Em entrevista que a Promotora de Justiça Leidi Mara Wzorek de Santana concedeu para a pesquisa relatada em SILVEIRA (2015), afirmou que, na época em que atuou em Araucária, o Ministério Público não tinha condições de atender todas as crianças que procuravam por uma vaga (mesmo quando em situação de risco) e, também, não seria justo eleger uma ou outra para ingressar com mandado de segurança. A prioridade era atender à coletividade. Os casos em que a criança tinha

uma situação bem “particular”, eram encaminhados para o Núcleo de Assistência Jurídica de Faculdades, que, então, ingressava com mandado de segurança.

Para esta pesquisa foi solicitado à Procuradoria Geral do município de Araucária que informasse a quantidade de mandados de segurança recebidos nos últimos anos. Os dados foram repassados por e-mail no dia 03 de dezembro de 2015 pela Procuradora do município e acrescentados às informações concedidas na entrevista. A Procuradora relata que, desde 2013, a judicialização de pleitos em caráter mandamental para obtenção de vagas em creche teve crescimento geométrico. Embora não dispusesse de números exatos, a quantidade aproximada e os percentuais de atuação das instituições do Sistema de Justiça ilustram a intensa solicitação de vagas por meio de ações individuais.

Considerando as informações repassadas pela Procuradora do município, o gráfico a seguir ilustra os atores envolvidos e o crescimento das ações individuais com solicitação de vaga na educação infantil entre os anos de 2013 a 2015.

GRÁFICO 9 – ATORES ENVOLVIDOS E O CRESCIMENTO DE AÇÕES INDIVIDUAIS PARA REQUISITAR VAGA NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM ARAUCÁRIA ENTRE OS ANOS DE 2013 A 2015.



FONTE: PROCURADORA DO MUNICÍPIO, 2016, (informação por e-mail). Elaborado pela autora.

No ano de 2013, foram ajuizados cerca de mil mandados de segurança e, como à época Araucária não dispunha de Defensoria Pública, a assistência judiciária gratuita era realizada pelos Núcleos de Prática Jurídica, que ingressaram com cerca de 30% dos pedidos. Os demais foram decorrentes da atuação de escritórios particulares.

No ano de 2014, ocorreu um crescimento aproximado de 25% no número de pleitos, chegando a cerca de 1.250 pedidos de vaga pela via judicial. Os pedidos desse ano foram, predominantemente (cerca de 70%), com a atuação de escritórios particulares, alguns, inclusive, abertos nesse ano. A maior parte das demandas era realizada por advogados novos, por serem ações fáceis, com fundamentação jurídica consolidada e que, diante do dever Constitucional de fornecimento de vaga em rede pública, a juíza concedia o pedido. Os demais pedidos desse ano continuaram a ser encaminhados pelos Núcleos de Prática Jurídica.

No ano de 2015, foram aproximadamente 2.500 pedidos de vaga junto à justiça. A Defensoria Pública do Estado centralizou cerca de 85% dos pedidos e, além de pleitear em caráter mandamental, também ingressou com rito ordinário, no qual o Defensor Público solicitava o direito ao dano moral pela ausência de vaga. Os pais perceberam que era desnecessária a inclusão da criança na Central de Vagas, já que o Judiciário assegurava o direito à matrícula, e de modo muito mais rápido. A atuação da Defensoria Pública fez com que ocorresse significativa procura pelos advogados, mas que, mesmo assim, demandaram cerca de 10% das ações. Os Núcleos de Práticas Jurídicas ficaram com 5% das ações. Segundo a Procuradora, alguns advogados tiveram periodicidade semanal de proposituras e cobravam cerca de R\$ 1.000,00 (hum mil reais) para ingressar com a ação mandamental (PROCURADORA DO MUNICÍPIO, 2016, informação verbal).

Em relação ao julgamento do rito ordinário com pedido de dano moral, esclarece a Procuradora do município:

A juíza só fixou em R\$ 1,00 (valor simbólico) porque entendeu que tinham que ser verificados os esforços implementados pelo município para conseguir reorganizar essa estrutura; não era da noite para o dia. Inclusive, a nossa tese de defesa era de que precisava reestruturar todo um sistema que já vinha com déficit e só somava ano a ano e não conseguia criar novas vagas por questões orçamentárias, por falta de pessoal. Então, tinha que remexer em toda a administração em relação à educação para, então, darmos vazão à parte jurídica/judicial. (PROCURADORA DO MUNICÍPIO, 2016, informação verbal).

A Procuradora relatou que, em setembro de 2015, a Defensoria Pública aderiu ao TAC formalizado entre o Município e o Ministério Público, por isso o ajuizamento de novas ações fora suspenso até 15 de dezembro de 2015, para que o município pudesse se organizar para o fornecimento de mais vagas na rede pública.

Até abril de 2015, todos os mandados de segurança e os pleitos ordinários foram atendidos com vagas no próprio sistema municipal de educação infantil. Entretanto, como as ações realizadas em abril atingiram a marca de 800 mandados de segurança, segundo a Procuradora, tornou-se inviável o atendimento, sob pena de extrapolar a quantidade de alunos por sala e de alunos por professor, conforme estabelecido na Resolução do Conselho Municipal de Educação 03/2007. A Procuradora informou que estavam pendentes de cumprimento (até 03 de dezembro de 2015) cerca de 1.100 ordens judiciais (PROCURADORA DO MUNICÍPIO, 2016, informação verbal). Desse modo, se nos anos de 2013 a 2015 foram realizados cerca de 4.750 ações individuais para requisitar vaga, os dados indicam que aproximadamente 3.650 crianças tiveram o acesso à educação infantil por meio de uma decisão judicial, se sobrepondo a uma ordem estabelecida pela lista de espera.

Ante tal impasse, a saída encontrada pelo município, segundo descreveu a Procuradora durante a entrevista, foi dar início às tratativas para formalizar o TAC com uma gradação de tempo para assumir novas vagas, pois não sabiam mais por onde começar.

O Defensor Público, embora tenha acionado a justiça com inúmeras ações mandamentais e de rito ordinário, entende que há um limite físico de atendimento do município que não pode ser superado através de ordem judicial ou de atuação da Defensoria, do Ministério Público ou do Conselho Tutelar. Em seu entendimento:

Vai chegar o momento que não vai ter mais espaço físico para colocar as crianças. A creche não pode ser simplesmente um depósito, colocar todas as crianças. Eu acredito que o CT faça um trabalho de tentar convencer as pessoas a tentar esperar um pouco mais, que já existe um TAC assinado, que já existe um cronograma de abertura de vagas no município de Araucária. Então, eu imagino que o CT tente convencer as pessoas de que seria melhor esperar um pouco mais ao invés de judicializar a questão. (DEFENSOR PÚBLICO, 2015, informação verbal).

Para a exigibilidade dos direitos sociais e, dentre eles, o direito à educação, as ações coletivas são o percurso mais favorável para proporcionar a isonomia de acesso ao direito, ou seja, por ela são atingidas, inclusive, aquelas pessoas que não intencionavam ou não tinham conhecimento da possibilidade de acionar a justiça para requerer o direito, enquanto que nas ações individuais o direito é garantido apenas aos que acessam a justiça (LOPES, 2006; SILVEIRA, 2013). Por outro lado, segundo

Silveira (2013), a isonomia também é alcançada pela ação individual, pois o direito garantido equipara-se ao de outra criança que já estava matriculada.

A título de exemplo, para esta pesquisa foi obtido acesso ao processo completo de uma criança nascida em 2010 que ficou na fila de espera durante 1 ano e 8 meses. O pedido de vaga foi mediado pelo Núcleo de Prática Jurídica da FANEESP. As citações literais mencionadas na sequência se referem aos documentos acessados, mantendo-se o sigilo do requerente. A seguir, será descrito como ocorreu a tramitação para a solicitação e concessão da vaga:

- **25 de março de 2014:** o Núcleo de Prática Jurídica da FANEESP ingressa com mandado de segurança, solicitando liminar para concessão de vaga em período integral no CMEI Industrial ou em outra unidade da rede municipal pública ou particular conveniada, próxima à residência da criança. No pedido, justifica que a família procurou a Secretaria de Educação por diversas vezes e, inclusive, registrou reclamação junto ao Conselho Tutelar, mas que não obtiveram resposta e que, dessa forma, “não restou alternativa ao requerente senão a interposição do remédio constitucional cabível, como forma de proteger o direito líquido e certo do autor violado por ilegalidade, como um grito incessante em busca da efetivação da Justiça”.
- **27 de março de 2014:** a juíza concede a liminar justificando que, diante dos fatos apresentados no pedido, o direito à educação infantil em creche deverá ser assegurado aos menores, “devendo tornar disponível pelo Município, independentemente de qualquer argumento de superlotação ou que a criança encontra-se em ‘lista de espera’, pois tais argumentos não descaracterizam o direito constitucional da criança de receber educação pública”. Determina que a liminar seja cumprida em 10 dias, efetuando a matrícula em período integral da referida criança, no CMEI Industrial ou em outro mais próximo de sua residência, sob pena de multa em caso de descumprimento.
- **14 de abril de 2014:** o prefeito é notificado e intimado a prestar informações em um prazo de 10 dias.
- **23 de abril de 2014:** o município informa que a liminar não poderá ser cumprida, considerando a superlotação do CMEI Industrial e que, possivelmente, terá novas vagas nesse CMEI a partir de junho.

Menciona que não há vagas para essa criança e que ela deve “esperar o surgimento de novas vagas em lista paralela à lista geral que já existe”. Para justificar a negação, alega que a administração municipal herdou um quadro de carência de vagas nas creches, mas que está trabalhando para que todas as crianças sejam atendidas. Entende que a ordem de inscrição estabelecida na lista de espera é o critério mais justo e democrático para conceder a vaga. Requer que a justiça conceda a segurança para que a criança fique na fila aguardando uma vaga em creche disponível, tendo em vista a superlotação no CMEI Industrial.

- **28 de maio de 2014:** entretanto, como o município cumpriu com a liminar, matriculando a criança, avalia que o pedido é juridicamente possível e que a decisão proferida liminarmente deve ser mantida. Por fim, determina que se a vaga estiver indisponível pelo fato de as salas estarem com número máximo de alunos, o município deve matricular a criança em creche privada ou conveniada, “desde que legalizada, próxima de sua residência, sob pena de bloqueio dos valores necessários para custear a matrícula e a frequência do infante em instituição privada de ensino”.

Nessa ação tomada como exemplo, além da agilidade na resposta do Judiciário com sentença proferida dentro de dois meses, é possível, pela tramitação, verificar como as ações individuais tornaram-se um procedimento padrão, de fácil ingresso e julgamento, favorecendo o volumoso número de ações ingressadas pela Defensoria Pública e escritórios particulares. O exemplo também coloca em evidência o debate acerca da isonomia no acesso à educação infantil e da isonomia em relação à lista de espera. Se, por um lado, atesta a potencialidade do Poder Judiciário na proteção do direito, especialmente quando observado que a criança da ação relatada estava na fila de espera durante 1 ano e 8 meses, por outro lado, possivelmente essa criança “furou a fila” com a decisão judicial, invalidando o critério estabelecido como ordem de atendimento.

Em Araucária, a exigibilidade individual para acesso à educação infantil via Sistema de Justiça agilizou a concessão do direito a inúmeras crianças, mas vale destacar que o acesso individual é para os que conhecem seus direitos e os

mecanismos possíveis para exigí-los. Muitos permaneceram à espera da vaga, sem entender o que ocorria.

Entretanto, mesmo quando fornecida a vaga, como o direito não se restringe ao acesso, este foi concedido parcialmente. Para a garantia de vaga com qualidade, e, em especial, para a situação de tantos pedidos individuais concomitantes como o observado em Araucária, concorda-se com Ximenes e Grinkraut (2014) de que ocorre um exercício coletivo para efetivação do direito individual, pois requer “expansão planejada e elevação progressiva de investimentos em novas instituições públicas, equipamentos, material didático-pedagógico, formação e incorporação de novos professores” (XIMENES; GRINKRAUT, 2014, p. 80).

4.3 AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

As políticas públicas são decisões governamentais que possibilitam a efetivação do direito ao definir quem responderá por sua oferta e quais recursos serão destinados para sua concretização. Entretanto, o investimento não necessariamente beneficia toda a população. Como apresenta Zufelato (2013, p. 319), “toda política pública é, em substância, um interesse de grupo, podendo o agrupamento ser mais ou menos extenso segundo a dimensão da própria política pública”.

Oliveira (1999) caracteriza a política pública como um processo de privatização do público e de publicização do privado, de modo que interesses privados de cidadãos ou de grupos de cidadãos são publicizados e, por meio de consensos são destinados recursos públicos para realização destes interesses, o que é considerado pelo referido autor uma privatização daquilo que foi tornado público.

Desse modo, interesses privados como a ampliação da oferta de educação infantil e a colocação de asfalto em determinadas ruas de uma cidade disputam a pauta política e, inclusive, os recursos financeiros que os viabilizam. Vale destacar que, pela Constituição Federal e legislação infraconstitucional, a educação infantil foi colocada em um patamar diferenciado: é um direito público subjetivo que requer prioridade em sua oferta, tendo o Estado o dever de financiá-lo com fundos públicos. E, neste caso, por atender a um grupo específico da população, caracteriza-se como uma privatização do público. Ferraz (2012) ilustra este conceito trazendo à luz o problema da universalização da educação infantil, que demandará consensos para definir a quantia do fundo público que será destinado para resolver este problema e,

ainda, quais outras demandas serão adiadas, abandonadas ou negligenciadas para que os recursos sejam direcionados para esta prioridade elencada.

Observe-se o caso concreto da educação infantil em Araucária: com uma população total projetada em aproximadamente 133 mil habitantes,⁴⁹ no ano de 2015 o cenário da educação infantil era: 552 matrículas em instituições particulares, 4.139 na rede pública municipal e, ainda, uma fila de espera em março do mesmo ano com 3.903 crianças que aguardavam por uma vaga na rede municipal. Entre as matriculadas e as que aguardavam por uma vaga, totalizavam 8.594 crianças, o que corresponde a, aproximadamente, 6,5% da população. Embora de grande importância para as famílias que demandam esse serviço, uma parcela significativa da população de Araucária não é diretamente beneficiada pelo montante de recursos dos impostos que são direcionados para a provisão desse serviço. Talvez por isso, muitas vezes a opção dos gestores é enfatizar a realização de outras obras que acabam tendo maior reconhecimento da maioria da população.

Para apreensão de alguns indícios do grau de priorização das políticas de educação infantil, é necessário analisar os fatores que viabilizam o direito, como os indicadores relacionados ao atendimento, orçamento e qualidade.

Em Araucária, o parâmetro da quantidade máxima de crianças atendidas por adulto foi definida pela Resolução nº 03/2007 do Conselho Municipal de Educação, aprovada em 04 de dezembro de 2007. Na ocasião, os parâmetros para o estado do Paraná tinham sido definidos em 2005 e os nacionais em 2006. O quadro seguinte apresenta o município de Araucária nesse contexto.

QUADRO 9 – RELAÇÃO DE 01 (UM) ADULTO PARA GRUPOS DE CRIANÇAS POR FAIXA ETÁRIA DE 0 A 5 ANOS – BRASIL, PARANÁ E ARAUCÁRIA.

FAIXA ETÁRIA	BRASIL 2006	PARANÁ 2005	PARANÁ 2014	ARAUCÁRIA 2007
0 a 3		Até 5 crianças		
3 a 5 anos		Até 10 crianças		
Até 01 ano			Até 6 crianças	
1 a 2 anos			Até 8 crianças	
2 a 3 anos			Até 12 crianças	
3 a 4 anos			Até 15 crianças	
4 a 5 anos			Até 20 crianças	
0 a 2 anos	6 a 8 crianças			Até 6 crianças
3 anos	15 crianças			Até 10 crianças
4 a 5 anos	20 crianças			Até 16 crianças

FONTE: Elaborado pela autora com base em ARAUCÁRIA (2007); BRASIL (2006); PARANÁ.CEE (2005, 2014).

⁴⁹ Conforme projeção do IPARDES para o ano de 2015.

Em Araucária, a distribuição de crianças por adulto segue o escalonamento proposto no documento Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006), diferenciando-se, entretanto, pela atribuição de um número menor de crianças por turma, especialmente na faixa etária de três a cinco anos.

Para o estado do Paraná, nos documentos de 2005 e de 2014, ocorre mudança significativa, com a criação de um escalonamento, aumentando significativamente a quantidade de crianças por adulto, especialmente a partir dos dois anos de idade, entretanto, aproximando-se da proposta nacional.

No período de 2000 a 2015, conforme apresentado na seção destinada aos dados de acesso à educação infantil em Araucária, observou-se crescimento no número de matrículas na educação infantil, especialmente a partir do ano de 2008. Para análise do grau de priorização na oferta da educação infantil na rede municipal de Araucária, a partir desse período de crescimento, a tabela que segue apresenta as matrículas na rede municipal e sua configuração com o número de instituições, de turmas e a média de crianças por turma, analisando, separadamente neste momento, creche e pré-escola.

TABELA 8 – NÚMERO DE INSTITUIÇÕES, MATRÍCULAS, TURMAS E MÉDIA DE CRIANÇAS POR TURMA PARA CRECHE NA REDE MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA NOS ANOS DE 2008 A 2015.

ANO	INSTITUIÇÕES	MATRÍCULAS	TURMAS	MÉDIA DE CRIANÇAS POR TURMA
2008	23	991	70	14,16
2009	25	1026	72	14,25
2010	29	1151	85	13,54
2011	30	1267	90	14,07
2012	28	1436	90	15,95
2013	30	1568	101	15,52
2014	30	1466	103	14,23
2015	30	1713	97	17,66

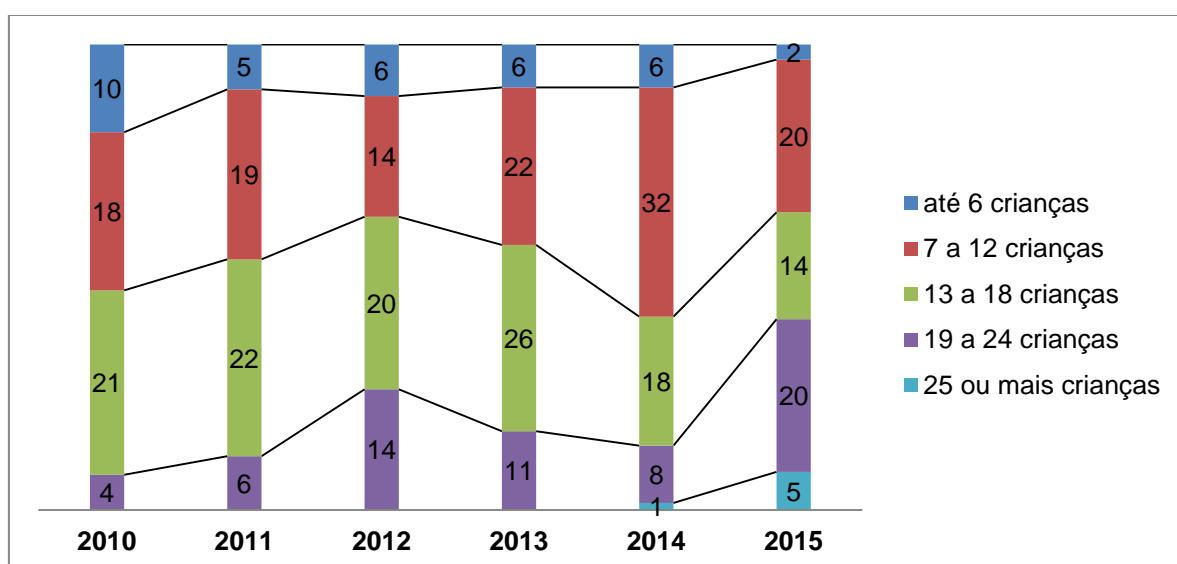
FONTE: Microdados do Inep. Organizado pela autora.

Para o período de 2008 a 2015, o acesso na creche mantém um crescimento constante de matrículas, excetuando o ano de 2014 e, a partir do ano de 2010, manteve uma média de quase 30 instituições que ofertam a educação de crianças de zero a três anos. Por outro lado, quando o número de matrículas é contraposto com o número de crianças por turma, a situação é preocupante. A Resolução 03/2007 do Conselho Municipal de Educação de Araucária prevê que, para a faixa etária de zero a dois anos deve haver um adulto para cada seis crianças e, para a faixa etária de

três anos, um adulto para cada dez crianças. Pelos dados apresentados no quadro acima, observa-se uma média alta de crianças por turma. Faz-se necessário, entretanto, abrir os dados por faixa etária, conforme estipulado pela referida Resolução, de modo a observar a composição das turmas para os grupos de zero a dois anos e, separadamente, as turmas de três anos.

Se, entre os anos de 2010 a 2015, a média geral de crianças por turma era em torno de 15 crianças, quando abertos por idade, este número é ainda maior na faixa etária de zero a dois anos, conforme apresentado no gráfico que segue.

GRÁFICO 10 – QUANTIDADE DE TURMAS E QUANTIDADE DE CRIANÇAS DE 0 A 2 ANOS POR TURMA – ARAUCÁRIA – 2010 A 2015.

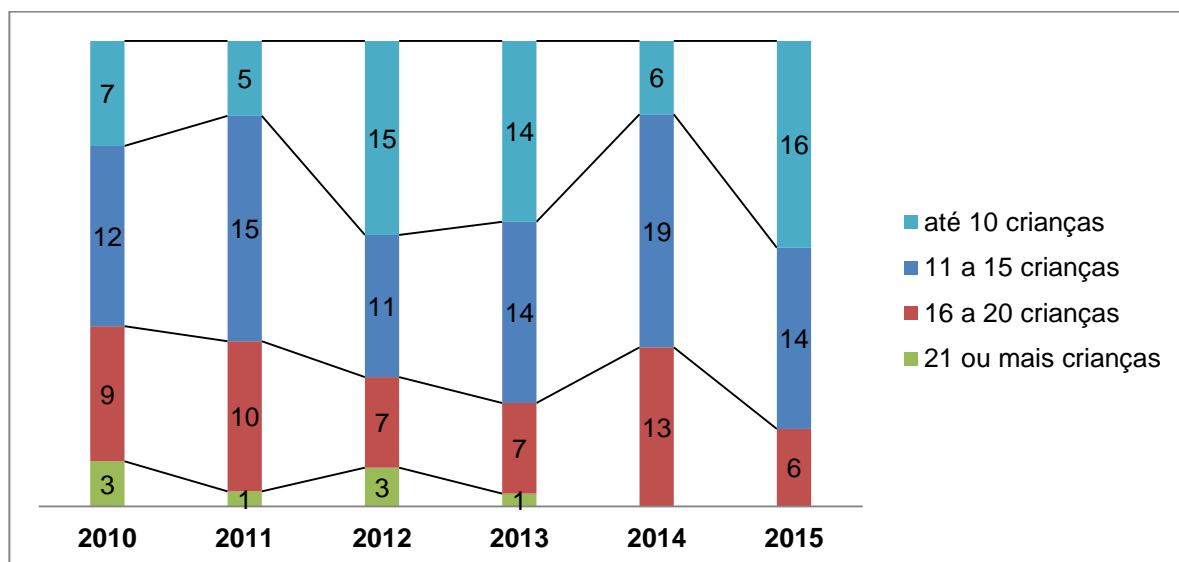


FONTE: INEP. Microdados. Elaborado pela autora.

Para a faixa etária de zero a dois anos, a Resolução 03/2007 do Conselho Municipal de Educação de Araucária determina a relação de um adulto para cada grupo de seis crianças. Nos anos analisados, os agrupamentos induzem a uma possível dificuldade de atendimento a este ordenamento. Por exemplo, no ano de 2014 o gráfico apresenta 32 turmas compostas por crianças grupos de 7 a 12 crianças. Neste caso, o correto seria a atribuição de dois adultos, independente se a turma tivesse 7,8,9,10,11 ou 12 crianças. Entretanto, neste recorte, 13 turmas têm entre 7 a 9 crianças por agrupamentos. Será que nestes casos a turma teve um adulto a mais? Em 2015, quando o Ministério Público inicia investigação de denúncias de superlotação, constata que, além do desrespeito da quantidade máxima de crianças por adulto, não estavam sendo respeitada a quantidade máxima de crianças

por m² construído, o que é explicitamente elucidado nos microdados quando estes indicam que em 5 turmas a quantidade de crianças variava entre 25 a 29 crianças.

GRÁFICO 11 – QUANTIDADE DE TURMAS E QUANTIDADE DE CRIANÇAS DE 3 ANOS POR TURMA – ARAUCÁRIA – 2010 A 2015.



FONTE: INEP. Microdados. Elaborado pela autora.

No que se refere às turmas de três anos de idade, conforme gráfico acima, ocorre predomínio de agrupamentos maiores que dez crianças por turma, o que leva ao questionar se, ao compor turmas com 11,12,13, 14 ou 15 crianças, foi designado mais um adulto para as referidas turmas e se o tamanho das salas comportavam aumento nos agrupamentos.

TABELA 9 – NÚMERO DE INSTITUIÇÕES, MATRÍCULAS, TURMAS E MÉDIA DE CRIANÇAS POR TURMA PARA PRÉ-ESCOLA NA REDE MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA NOS ANOS DE 2008 A 2015.

ANO	INSTITUIÇÕES	MATRÍCULAS	TURMAS	MÉDIA DE CRIANÇAS POR TURMA
2008	29	1331	88	15,1
2009	28	1522	98	15,5
2010	34	1496	90	16,6
2011	35	1697	103	16,5
2012	34	1919	103	18,6
2013	34	2155	115	18,7
2014	34	2187	124	17,6
2015	32	2426	140	17,3

FONTE: Microdados do Inep. Organizado pela autora.

A oferta da pré-escola para o período de 2008 a 2015, conforme dados da tabela acima, apontam para 82,3% de crescimento de matrículas. A Resolução 03/2007, do Conselho Municipal de Educação, prevê que na pré-escola haja um adulto para cada 16 crianças. A tabela aponta que essa determinação não foi cumprida entre os anos de 2012 a 2015, sendo necessário, por exemplo, que em 2013 existissem, no mínimo, 19 turmas a mais para atendimento das matrículas, conforme estabelecido na Resolução.

A priorização (ou não priorização) da educação infantil também pode ser analisada sob o viés da demanda explícita, que é aquela mensurada pela procura de vagas na educação infantil.

Quando o município passou, em 2002, a responder pela educação infantil, antes vinculada à assistência social, na ocasião foi identificada uma fila de espera com cerca de 800 crianças, que possivelmente procuravam vaga para a pré-escola.

Entre os anos de 2003 a 2007, não foram localizadas informações que pudessem indicar o número de crianças que aguardavam por vaga na educação infantil. A partir de 2008, por conta do processo judicial, foi possível remontar uma cronologia com a quantidade de crianças que aguardavam na fila, conforme pode ser observado na tabela seguinte.

TABELA 10 – MATRÍCULAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA E LISTA DE ESPERA NO PERÍODO DE 2008 A 2015.

ANO	MATRÍCULAS	FILA DE ESPERA	% DA FILA DE ESPERA EM RELAÇÃO ÀS MATRÍCULAS
2008	2322	703	30,3%
2009	2548	2500	98,1%
2010	2647	968	36,6%
2011	2964	852	28,7%
2012	3355	2491	74,2%
2013	3723	2226	59,8%
2014	3653	3401	93,1%
2015	4139	3972	96,0%

FONTE: Dados de matrícula: conforme informado pelo Inep. Dados de lista de espera: para os anos de 2008 e 2009 a fonte está indicada em nota de rodapé⁵⁰; para os demais anos a informação consta em ofício da SMED (PARANÁ. TJ-PR, 2016). Organizado pela autora.

⁵⁰ **Ano de 2008:** na minuta do TAC que não foi firmado, constante no anexo 03 da Ação Civil Pública, há menção de que, em julho de 2008, o déficit era de 703 vagas, sendo 562 solicitações para creche e 141 em pré-escola. **Ano de 2009:** em ofício que a Promotora de Justiça encaminha em 17 de junho de 2009 ao prefeito, convidando-o para uma reunião, menciona que há estimativas de que a falta de vagas gira em torno de 2.500. A informação está disponível no anexo 04 que compõe a Ação Civil Pública.

O número de crianças que aguardam por uma vaga na educação infantil é tão significativo que, por exemplo, em 2014 e 2015, a fila quase se assemelhava à quantidade de matrículas. Destaque também para o aumento significativo de requerentes a partir do ano de 2012. Quais seriam as razões desse aumento? Reflexo da judicialização? Demanda inerente ao aumento populacional? Maior conscientização de seus direitos? Consequência na demora em conseguir uma vaga, fazendo com que a criança seja colocada na fila mesmo quando os pais não intencionavam a vaga, mas que possam requerer o acesso quando se fizer necessário?

Em entrevista com a advogada do Núcleo de Práticas Jurídicas, esta informou que famílias relataram que a criança estava na fila de espera por três anos ou que “a criança já estava quase nem precisando mais; estava entrando no primeiro ano e a pessoa ainda estava na fila” (ADVOGADA FANEESP, 2014, informação verbal). Nos relatos, as famílias alegavam que a prefeitura argumentava não ter vaga e que a Central de Vagas solicitava que aguardassem serem chamadas.

Ainda com base nos dados da entrevista com a referida advogada, foi possível constatar que o tempo na lista de espera junto à Central de Vagas era longo. Ela mencionou que, devido ao grande número de pessoas que procuravam o Núcleo para ingressar com mandado de segurança, foi estabelecido como critério de ingresso o tempo que a criança estava aguardando pela vaga. Inicialmente a criança precisava estar na fila ao menos por seis meses e, posteriormente, o critério foi modificado, exigindo-se que, para ingressar com mandado de segurança, a criança deveria estar na fila de espera há pelo menos quinze meses.

A referida entrevistada relata que, mais ou menos em agosto de 2013, a Central de Vagas deixou de cumprir com as liminares concedidas pela juíza, sob a alegação de que a criança deveria permanecer aguardando em uma fila paralela e, enquanto a criança aguardava nessa fila, o município recorria da decisão e ingressava com recurso de segundo grau (ADVOGADA FANEESP, 2014, informação verbal).

Por outro lado, houve casos de crianças que nem estavam na lista de espera e estavam judicializando e que, nesse caso, o mandado de segurança tornava-se prioridade na disponibilização da vaga. Na entrevista, a Procuradora do município declarou a indignação, argumento, segundo ela, também apresentado à juíza: “como é que eu vou atender um mandado de segurança e deixar a minha criança que é a

primeira da lista, que está lá há seis meses esperando uma vaga e aquele que nem entrou na lista está sendo priorizado” (PROCURADORA DO MUNICÍPIO, 2016, informação verbal).

Nesse contexto, é inevitável o conflito entre os que deixaram de ser chamados pela lista de espera e aqueles que conseguiram a vaga pela via judicial. Esse processo, segundo a Diretora do Departamento de Educação Infantil do município, foi tornado público e transparente desde 2013, possibilitando que os pais acompanhem pelo site a posição de cada criança na fila, inclusive constatando quem conseguiu a vaga pela via do Poder Judiciário. Na fala da representante do Poder Executivo, “aquele que busca pela justiça, vai atrás de mais um direito dele, o de ter acesso à justiça” (DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 2016, informação verbal).

No recadastramento realizado no final do ano de 2015, foi solicitado que, dentre os documentos, a família deveria apresentar comprovante de renda, de modo que a Secretaria de Educação pudesse verificar se a família recebia o vale creche disponibilizado pela empresa na qual trabalha. Cerca de mil famílias não compareceram para o recadastramento. Além dos que mudaram de cidade ou matricularam seus filhos em unidades privadas e não deram baixa na solicitação de vaga, a Secretaria de Educação entende que muitas famílias não compareceram no recadastramento por receberem o vale creche. Vale ressaltar que essa ação desconsidera que o direito de acesso à educação infantil pública independe de receber ou não o vale creche. E, se deveria ocorrer algum controle, este seria realizado por parte da empresa, que exigiria comprovação de matrícula em instituição privada para liberação do vale creche.

Entretanto, ao analisar as matrículas em instituições privadas para o período de 2008 a 2015, em nenhum dos anos ultrapassou 15% do total de matrículas de educação infantil no município e, nesse período, não há variação significativa no número de crianças atendidas, um cenário diferenciado quando comparado ao estado do Paraná que, em 2014, apresentou 38% das matrículas de educação infantil em instituições particulares, enquanto que em Araucária atingiu 13%.

No conteúdo da Ação Civil Pública e da Apelação Civil Pública do caso em análise, tanto o solicitante (Ministério Público) como quem concede (Tribunal de Justiça) reconhecem e sinalizam na legislação a amplitude do direito à educação infantil. São unânimes em destacar a educação infantil como um direito da criança e

dever do Estado. Entretanto, tais documentos, o posicionamento dos entrevistados para esta pesquisa e a negligência do Poder Público atestada no adiamento da solução da falta de vagas sinalizam que, na prática, o direito de todas as crianças não é para todos. Nos extratos mencionados a seguir é possível identificar que, diante da escassez de vaga alguns critérios são estabelecidos (formal ou informalmente), gerando expectativas de priorização e julgamentos acerca do que seria justo.

Tendo por argumento a redução das desigualdades e injustiças sociais, na Ação Civil Pública o Ministério Público solicita o atendimento a todas as crianças, mas principalmente às “oriundas de famílias carentes” a fim de evitar a exposição aos riscos decorrentes dos pais que deixam seus filhos com terceiros ou com menores de idade ou são impedidos de melhorar a condição de vida da família quando um dos pais (principalmente a mãe) deixa de trabalhar para cuidar do filho. Ou seja, embora o Ministério Público utilize um critério válido de justiça, ateste e defenda que o direito é para todos, ele pode deixar de ser para todos.

Esse mesmo entendimento está contemplado nos argumentos utilizados pelo Vereador Wilson Roberto David Mota-Betão quando, em 2009, apresentou na Câmara de Vereadores propostas para solucionar a falta de vagas. Para ele, o prejuízo não é apenas para a criança, mas também para os pais que não podem trabalhar e que, muitas vezes, a família depende desse trabalho para se sustentar, denotando uma perspectiva assistencialista da educação infantil.

Por ocasião do recadastramento realizado em 2014, um dos objetivos era identificar e priorizar o atendimento das crianças em situação de risco. Nesse caso, a criança adquiria prioridade absoluta, inclusive à frente das que requisitavam a vaga por meio dos mandados de segurança. Em entrevista, a Promotora de Justiça que, à época, em parceria com o Conselho Tutelar, requisitou o recadastramento, reconhece que é necessário ter um foco, pois não pode exigir que, simplesmente, as vagas sejam atendidas. Nesse caso, priorizam-se os mais carentes. Por outro lado, as famílias contribuem com os impostos e tem direito a uma educação, o que torna imprescindível a atuação do Ministério Público (PROMOTORA DE JUSTIÇA, 2015, informação verbal).

Na entrevista com a advogada do Núcleo de Práticas Jurídicas, pode-se observar que o Poder Judiciário concedia a vaga, independente das condições da unidade escolar (ADVOGADA FANEESP, 2014, informação verbal). Esse posicionamento é ratificado pela Conselheira Tutelar entrevistada, que relata

insuficiência de estrutura física e de pessoal para atender a novos pedidos de vagas na educação infantil. Alerta que o número de criança por cada atendente está acima do estipulado e tem sala que tem “criança se batendo com a atendente, pois a sala é pequena e tem muitas crianças”. No entendimento dela, o município está sem saída, já que não pode contratar mais funcionários (senão extrapola a folha de pagamento), a terceirização não é aceita pelo sindicato (que exige concursos) e, “não podendo aumentar o número de servidores não pode aumentar o número de vagas”. E, ainda, pensou-se em providenciar o vale creche, mas acontece que, no município, não há escolas particulares suficientes (CONSELHEIRA TUTELAR, 2014, informação verbal).

Preocupada com a crescente demanda por vagas na educação infantil, a conselheira tutelar entrevistada mencionou que foi verificar junto ao cartório e, em Araucária, nascem, aproximadamente, 100 crianças por mês. Para um planejamento, é preciso saber que pequena parte deles terá condições de pagar uma instituição particular. Grande parte irá procurar pela escola pública (CONSELHEIRA TUTELAR, 2014, informação verbal).

Em entrevista, a presidente do Conselho Municipal de Educação manifestou entendimento de que a educação infantil, como um direito líquido, deve ser garantida a todo cidadão. Para ela, é constrangedor para uma mãe ter de acionar a justiça para ter o direito (PRESIDENTE DO CME, 2015, informação verbal).

4.3.1 A educação infantil no Plano Municipal de Educação de Araucária

A Lei 2.848/2015, que dispõe sobre as diretrizes, execução e metas do Plano Municipal de Educação de Araucária/PR (PME), foi sancionada pelo prefeito em 25 de junho de 2015, um ano após a aprovação do PNE. O documento apresenta 17 metas dispostas em 163 estratégias. A metade das estratégias está vinculada ao tema da educação inclusiva (24), formação continuada (22), gestão democrática (17) e universalização dos anos iniciais (17) e as demais distribuídas em outras temáticas.

Embora as metas não devam ter grau de prioridade pela ordem elencada, ao serem colocadas nos primeiros lugares, chamam mais a atenção. No referido documento foi produzida a seguinte ordem inicial: gestão democrática (meta 1), qualidade social da educação (meta 2), financiamento (meta 3), educação infantil (meta 4).

A educação infantil encontra-se entre as primeiras metas, assim definida: “ampliar a oferta da educação infantil, garantindo infraestrutura adequada e padrão de qualidade conforme resoluções do Conselho Municipal de Educação”. Para atingir esta meta foram estabelecidas 7 estratégias:

- 4.1. Atender às crianças de 0 a 3 anos de acordo com o previsto no Plano Nacional de Educação.
- 4.2. Realizar, a cada ano, levantamento da demanda por creche para as crianças de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta de atendimento à demanda manifesta garantindo às famílias o direito à opção do atendimento em período integral ou parcial.
- 4.3. Universalizar a oferta da Educação Infantil, para as crianças de 4 a 5 anos, nas Unidades Municipais de Educação Infantil, garantindo às famílias o direito à opção do atendimento em período integral ou parcial.
- 4.4. Garantir pedagogos nos dois períodos de funcionamento em todas as Unidades de Educação Infantil.
- 4.5. Garantir estrutura administrativa em período integral em todas as Unidades de Educação Infantil.
- 4.6. Garantir espaço físico e materiais pedagógicos e didáticos adequados ou adaptados para pessoas com necessidades especiais.
- 4.7. Redefinir o cargo e a carreira de atendente infantil, buscando sua isonomia em relação aos direitos dos profissionais de magistério (ARAUCÁRIA. Lei 2.848/2015).

Enquanto o PNE 2014-2024 menciona na meta apenas o acesso e a oferta, no plano do município a meta estampa a necessidade de oferta com qualidade e traz como estratégia a garantia de que a família possa optar pelo atendimento em período integral ou parcial, tanto na creche como na pré-escola.

A oferta da educação em período integral ou parcial e sua oferta com qualidade são pontos de tensão diante da expansão na oferta de vagas, dada sua relação direta com maior demanda orçamentária, especialmente para a oferta de jornada integral.

TABELA 11 – MATRÍCULAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE MUNICIPAL – JORNADA INTEGRAL E PARCIAL NO PERÍODO DE 2008 A 2015.

ANO	CRECHE		PRÉ-ESCOLA	
	PARCIAL	INTEGRAL	PARCIAL	INTEGRAL
2008		991	411	920
2009	9	1017	362	1160
2010	20	1131	297	1199
2011	35	1232	409	1288
2012		1436	338	1581
2013		1568	66	2089
2014		1466	287	1900
2015		1713	14	2412

FONTE: Microdados do INEP. Organizado pela autora.

Como observado na tabela acima, o processo de judicialização pelo acesso à educação infantil não alterou a política de atendimento em período integral, mesmo sob a pressão recebida pelo Sistema de Justiça para ampliação do número de vagas.

Por outro lado, na entrevista com a Diretora do Departamento de Educação Infantil, constatou-se que, em 2016, as vagas criadas para cumprimento do acordo estabelecido pelo TAC foram preenchidas prioritariamente com matrículas da pré-escola e em período parcial. Isso leva a questionar se a garantia prevista no PME, de que as famílias poderão optar entre período integral ou parcial para efetuar a matrícula, é de fato uma opção ou o período parcial é a única alternativa, e se a judicialização empreendida poderá impactar na manutenção da política de oferta da educação infantil em período integral.

O compromisso de atendimento à demanda manifesta por creche está colocado de modo bastante discreto na estratégia 4.2, na qual o município se compromete a fazer, anualmente, o levantamento da demanda manifesta, para planejar a oferta em período integral ou parcial, conforme opção das famílias. No PME não há um compromisso explícito de atendimento de toda a demanda manifesta. E, pelo relato da Diretora do Departamento de Educação Infantil, a ampliação do atendimento à creche nas proporções indicadas pela quantidade de nascimentos mensais em Araucária (cerca de 100 crianças nascem a cada mês) e lista de espera torna inviável atender a toda demanda.

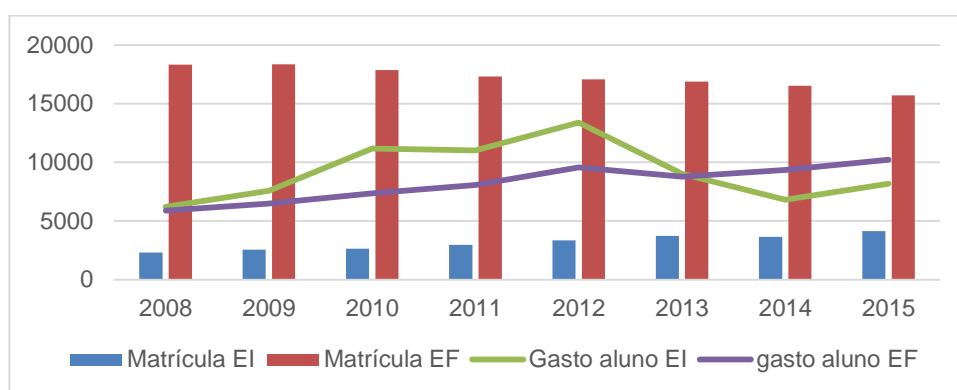
Eu não acredito que algum dia consiga zerar uma lista. É utópico. Essa demanda que estamos absorvendo vai criar um impacto muito forte para o ano que vem e para o outro ano, porque estamos trazendo, trazendo, colocando aonde é possível, inchando, dando conta. Mas o ano que vem é um novo ano. Essas crianças vão para o 1º ano, vão para o pré; e os que vêm para o berçário vêm para onde? Estamos com certa dificuldade porque a situação financeira acaba interferindo em tudo. (DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 2016, informação verbal).

Nessa mesma entrevista, foi mencionado que um dos problemas relacionados à dificuldade na ampliação de vagas era a falta de profissionais. O município não podia contratar novos profissionais sob o risco de incorrer no crime de Responsabilidade Fiscal. A entrevistada relata que até tinham salas ociosas, mas não tinham profissionais. A saída encontrada foi o aumento de recursos destinados à educação (DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 2016, informação verbal). A Procuradora do município informou, em entrevista, que teve

conhecimento de que verbas utilizadas pela Procuradoria Geral do Município e da área de publicidade e propaganda foram direcionadas para a educação. Ante a pressão por ampliação de oferta de vagas para a educação infantil, conseguiram implementar para 2016 a contratação de novos atendentes, via PSS. Até então isso não tinha sido possível, considerando a forte atuação do sindicato que é contrário a essa medida (PROCURADORA DO MUNICÍPIO, 2016, informação verbal).

Para uma análise mais consistente desse ponto, no gráfico abaixo são comparados o número de matrículas da educação infantil e do ensino fundamental, com o investimento de recursos orçamentários por aluno. Para levantamento dos recursos orçamentários foram utilizados os relatórios do SIOPE, com valores atualizados pelo INPC/IBGE⁵¹.

GRÁFICO 12 – MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL E NO ENSINO FUNDAMENTAL (REDE MUNICIPAL) E GASTO ALUNO/ANO



FONTE: Inep e Siope.

Entre os anos de 2008 a 2012, ocorreu um significativo crescimento no valor aplicado por aluno na educação infantil, entretanto, houve uma queda nos anos seguintes, especialmente no ano de 2014, e leve retomada do crescimento em 2015. Para o ensino fundamental, embora ocorra uma leve redução no número total de matrículas entre os anos de 2013 a 2015, o gasto por aluno cresce a cada ano.

O orçamento é fator determinante para a oferta e, em especial, para a oferta com padrão de qualidade. O PME estabelece, na estratégia 3.2, que deve ser garantida a “aplicação exclusiva de recursos da educação pública nas unidades

⁵¹ Valores atualizados pelo INPC/IBGE de 1,6842239 (2008); 1,5817064 (2009); 1,5192094 (2010); 1,426954 (2011); 1,3451691 (2012); 1,266664 (2013); 1,1999167 (2014) e 1,1295644 (2015).

educacionais públicas”, o que impediria estabelecer convênio com unidades particulares para ampliação da oferta.

Na meta que trata explicitamente da educação infantil, a qualidade tem por parâmetros as Resoluções do Conselho Municipal de Educação (sem indicar quais resoluções). As estratégias dessa meta remetem para: pedagogos nos dois períodos de funcionamento, atendimento adequado para pessoas portadoras de necessidades especiais (espaço físico, materiais pedagógicos e didáticos) e redefinição do cargo e carreira do atendente infantil.

Ao tratar das estratégias necessárias para assegurar condições para educação de qualidade social, outros pontos ampliam a perspectiva da qualidade. Duas estratégias mencionam explicitamente a educação infantil e tratam de:

2.10. Viabilizar a construção de novas unidades educacionais e ampliação das unidades existentes; substituir as que funcionam em casas locadas e/ou aquelas que se encontram em condições inadequadas, a fim de ampliar a oferta da educação infantil, dos anos iniciais do ensino fundamental e suas modalidades.

2.14. Atender ao disposto nas normas do Conselho Municipal de Educação quanto ao número de crianças/alunos admitidos por turma na Educação Infantil e nas séries iniciais do Ensino Fundamental (Araucária. Lei 2.848/2015).

O problema da superlotação nas salas encontrou eco nas discussões que definiram as metas e estratégias do PME ao reforçar a necessidade de ampliação e construção de novas unidades, a quantidade de crianças por turma e a garantia de profissionais da educação para atender a demanda.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à educação infantil é amplamente especificado na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil de 2009 e no Plano Nacional de Educação (2001 e 2014). A especificação do direito se apresenta, também, em documentos, que em suas proposições evidenciam elementos não especificados na legislação, mas que podem ou devem compor o direito, como os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil de 2006. A legislação esclarece os princípios e objetivos desse direito, quem são os titulares, os deveres dos entes da Federação e a vinculação constitucional de receitas de impostos.

Trata-se, em síntese, de um direito público subjetivo da criança de zero a cinco anos de idade, com tratamento diferenciado conforme a faixa etária. Para as crianças de zero a três anos, a educação infantil de qualidade, gratuita e ofertada em creche com acesso próximo à residência é um direito de todas que demandarem. Para as crianças de quatro e cinco anos, a educação infantil de qualidade, gratuita e ofertada em pré-escola com acesso próximo à residência é de matrícula obrigatória a partir de 2016. Ainda, é um direito do trabalhador com filhos ou dependentes que estejam entre a faixa etária de zero a cinco anos de idade. A legislação define que é dever do Estado a oferta desse direito, com absoluta prioridade na formulação e execução de políticas públicas.

A positivação do direito, tal como posto na atualidade, é fruto da luta de lideranças e educadores (CURY, 1998) engajados no entendimento de que os direitos da criança devem ser efetivados, inclusive declarados internacionalmente desde 1959, com a Declaração dos Direitos da Criança. Para Bobbio (2004), a evolução dos direitos "emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem" (BOBBIO, 2004, p. 51). Ou seja, o direito nasce de lutas e o usufruto do direito gera transformações, das quais se inicia um novo percurso de luta por novos direitos ou por uma maior especificação do direito já conquistado. A especificação do direito "consiste na passagem gradual, porém cada vez mais acentuada, para uma ulterior determinação dos sujeitos titulares de direitos" (BOBBIO, 2004, p. 78) e que, para o

caso do direito à educação infantil, consiste em responder quem é esta criança. As Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil apresentam uma resposta:

[criança é] Sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (BRASIL, 2009, p. 12).

Com base nessa ideia de caráter movediço dos direitos (BOBBIO, 2004), é possível afirmar que a resposta dada à pergunta “quem é esta criança”, trará alterações para as especificações do direito. Nesse sentido, vale destacar o processo histórico na definição do atual conceito de direito à educação infantil. Nas legislações anteriores à CF/1988, o tema da educação infantil era silenciado ou associado ao assistencialismo, mas, com esta Constituição adquire o patamar de direito público subjetivo, no ECA/1990 o direito deve ser assegurado com absoluta prioridade, na LDB/1996 integra a educação básica e com a EC/59 de 2009⁵² a faixa etária de quatro e cinco anos é tornada obrigatória a partir de 2016. Será que essas especificações atendem à definição de criança das Diretrizes Curriculares Nacionais acima apresentadas? No âmbito municipal, leis e resoluções ratificam a especificação nacional, com espaço para ocultamento ou maior visibilidade de elementos considerados imprescindíveis para a efetividade do direito, especialmente quando o município dispõe de Sistema de Ensino próprio, como é o caso de Araucária.

As especificações do direito à educação infantil indicam critérios para sua exigibilidade, especialmente quando da não oferta ou oferta irregular. E, ainda, quando a vaga é demandada, é às especificações do direito que deve ser remetida, e não apenas ao acesso. Para a concessão do direito à educação infantil, o acesso é elemento básico, porém, em Araucária, quando analisadas a evolução das matrículas e a fila de espera por uma vaga entre os anos de 2010 a 2015, é notável o número de crianças que não teve o direito de acesso à educação infantil, que, embora não obrigatória à época, não eximia o Poder Público de ampliar o acesso para atender a demanda. A demanda explícita em fila de espera, por vezes representava quase o total de matrículas na educação infantil, como, por exemplo, no ano de 2015, em que

⁵² “Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 1988 – alteração dada pela EC/59 de 2009).

a fila de espera representava 94% (3.902 crianças em março) das 4.139 crianças matriculadas.

Tal cenário de insuficiência no atendimento, atestada pelo número de alunos matriculados em comparação com a população da mesma faixa etária, pela quantidade de crianças na fila de espera e, também, pela ampla atuação de diferentes instituições do Sistema de Justiça e do Conselho Tutelar na exigibilidade do direito, torna o município Araucária um fenômeno no que se refere à judicialização do direito à educação infantil.

Trata-se de um caso único, ímpar e singular que associa diversos fatores: aumento populacional acima da média do estado paranaense (entre os anos 2000 a 2010 a população paranaense cresceu 9,2% e, em Araucária o crescimento foi de 26,4%); crescimento insuficiente de novas vagas na educação infantil se comparados os dados de matrícula com a população da respectiva faixa etária e com a demanda manifesta em listas de espera; aumento significativo do número de crianças em fila de espera e longo período de espera por uma vaga (inúmeras crianças aguardavam por mais de um ano); envolvimento do Conselho Tutelar na exigibilidade de vagas e ampla atuação de diferentes instituições do Sistema de Justiça na exigibilidade do direito. No desenvolvimento da pesquisa, inicialmente as decisões do TJ-PR apontaram para significativa atuação do Poder Judiciário, mas, no decorrer das entrevistas e da análise documental, foi identificada atuação expressiva do Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia (Núcleo de Práticas Jurídicas e escritórios particulares). Além da ação coletiva e ações individuais com pedido de vagas julgados pelo TJ-PR, entre os anos de 2013 a 2015 constavam cerca de 4.700 ajuizamentos com pedidos individuais de vaga rapidamente concedidas pela Juíza de Primeira Instância, e em 2015, constava um TAC para ampliação do número de vagas e ação coletiva contra a superlotação nas instituições de educação infantil.

Embora esta pesquisa tenha por ênfase a atuação do Sistema de Justiça na exigibilidade do direito à educação infantil, faz-se necessário pontuar o envolvimento do Conselho Tutelar que, em sua função, tem autonomia para “verificar a situação, formar o seu juízo de valor e determinar, a partir do seu convencimento, a melhor providência para o caso concreto” (KONZEN, 2000, p. 171). Na documentação comprobatória que o Ministério Público anexou na Ação Civil Pública analisada, verificou-se que o Conselho Tutelar solicitou providências ao Ministério Público quando do não atendimento à vaga solicitada junto à Secretaria de Educação. O

reclame junto ao Ministério Público indica que a exigibilidade sem o apoio do Sistema de Justiça não surtiu o resultado esperado.

Outro fator que atesta para a intensa movimentação do Conselho Tutelar em relação ao tema da falta de vaga na educação infantil são os registros de atendimentos no SIPIA. Entre os anos de 2009 a 2015, constam 3.992 registros, sendo que 72% referem-se à violação do direito à educação infantil. Embora aponte para uma significativa atuação e esse órgão, de fato, deva atuar na defesa do direito de todas as crianças, pela entrevista com a Diretora do Departamento de Educação Infantil foi possível constatar que a vaga era disponibilizada somente para os casos em que o Conselho Tutelar comprovasse que a criança estava em situação de risco.

Nas entrevistas, foi possível identificar que o Conselho Tutelar foi requisitado pelo Ministério Público para atualizar o cadastro dos demandantes por vagas na educação infantil, a fim de identificar crianças de quatro e cinco anos para quem a matrícula é obrigatória a partir de 2016 e as de zero a três anos em situação de vulnerabilidade para atendimento prioritário. O órgão também foi requisitado pela Defensoria Pública para realizar o agendamento dos que poderiam solicitar a vaga individualmente via Defensoria Pública, com expectativa de represamento dos pedidos e de sensibilização da população para que pudessem aguardar na fila de espera.

Desse modo, embora o Conselho Tutelar esteja investido de autoridade para requisitar junto ao poder público o direito de vaga para toda e qualquer criança, em Araucária foi possível nos casos em que a criança estava em situação de vulnerabilidade, dado o grande número de crianças que aguardavam na fila de espera. Por outro lado, sua atuação ficou limitada a protocolar os pedidos de vagas junto à Secretaria Municipal de Educação, encaminhar as negativas de vagas para o Ministério Público e servir de suporte para Ministério Público e Defensoria Pública como mencionado acima.

A atuação do Ministério Público esteve centrada em medidas judiciais e extrajudiciais que visaram a ampliação de acesso à educação infantil de crianças que estavam em fila de espera, mas que, depois, teve seu pedido reconduzido para a solicitação de oferta com qualidade. A Ação Civil Pública ingressada em 2010 foi uma medida judicial para abertura de 1.493 vagas na educação infantil, tendo por referência a lista de espera identificada pelo Ministério Público naquele momento. Porém, antes de ingressar com a Ação Civil Pública, o Ministério Público mediu

inúmeros pedidos de vagas junto à Secretaria de Educação do Município. Nesta pesquisa não foram analisadas as justificativas utilizadas para exigir do Poder Público a oferta de vaga, mas vale destaque para uma delas, a de que, além dos pais, a avó de uma criança de três anos também trabalhava na reciclagem, o que a impossibilitava de ficar com a criança. Esse argumento não reflete o entendimento do Ministério Público na defesa do direito à educação infantil, conforme atestado na Ação Civil Pública e no TAC, mas, nessa ocasião, parece ter sido utilizado para sensibilizar o Poder Público para a concessão da vaga. Deixa, entretanto, escapar o cenário de dificuldade para conseguir uma vaga. A medida extrajudicial de solicitação de vaga diretamente na Secretaria de Educação não obteve a efetividade esperada, sendo uma das justificativas para o ingresso com a ação judicial.

Quanto à atuação do Ministério Público em Araucária, dois pontos merecem destaque. O primeiro deles é a mobilização do MP-PR para o tema da educação quando cria em 2002 o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção à Educação (CAOPEduc) e, em junho de 2011 lança a campanha “100% Pré-escola e Creche para Todos”. As entrevistas não tiveram por objetivo identificar o grau de influência desses dois fatores na agenda da judicialização da educação no município, mas vale destacar que uma das Promotoras de Justiça atribuiu relevante contribuição do CAOPEduc na condução dos trabalhos relacionados à demanda de vaga na educação infantil. E, quanto à campanha, por compor o projeto estratégico do MP-PR, possivelmente tenha fortalecido o empenho dos Promotores de Justiça na atuação com esta temática. O segundo aspecto a ser destacado é que, no período em análise nesta pesquisa (2010 a 2015), houve a troca de Promotores de Justiça, sendo que os primeiros encaminhamentos analisados nesta pesquisa foram realizados pelas Promotoras de Justiça Leidi Mara Wzorek de Santana e Rosany Pereira Orfon e, posteriormente, pelo Promotor de Justiça David Kerber de Aguiar. Os desdobramentos da ação coletiva iniciada em 2010 tiveram a intervenção dos três, com desdobramentos diferenciados.

Sob os cuidados da Promotora de Justiça Leidi Mara Wzorek de Santana, o processo foi acompanhado até o momento em que se fazia necessário verificar junto ao município se as 1.493 vagas foram cumpridas no prazo determinado, que era em dezembro de 2013. Como apresentado na pesquisa, essa Promotora de Justiça não teve condições de executar a verificação, que ficou ao encargo da Promotora de Justiça Rosany, que a sucedeu.

Tendo à frente a Promotora de Justiça Rosany Pereira Orfon, ao que parecia o processo findaria frente às provas apresentadas pelo município. Entretanto, esta questionou as informações, alegando que os documentos não comprovavam a criação de novas vagas. Ao analisar a evolução das matrículas na rede municipal para o período de 2010 a 2013 (período entre o início da ação e prazo para cumprimento da decisão) é perceptível que o crescimento não atingiu a quantidade de vagas estipulada na ação coletiva. Em 2010, eram 2.647 matrículas e, em 2013, passou para 3.653, com um crescimento de pouco mais de 1.000 novas matrículas, enquanto que o esperado para o período era de 1.493 novas vagas. Além do mais, considerando que a Ação Civil Pública apresentada em março de 2010 pretendia que o problema da falta de vagas fosse resolvido até o término daquele ano letivo, mas foi protelada até dezembro de 2013, muitas das crianças possivelmente não usufruíram o direito à educação infantil, por ter idade para iniciar o ensino fundamental. Problema maior ainda é que, finalizando o prazo, além do município não ter ampliado o número de vagas conforme exigido pelo Ministério Público, a fila de espera acumulava outras 2.226 crianças que aguardavam por vaga em 2013. Esse cenário não é descrito pela Promotora de Justiça Rosany, mas é possível inferir a partir dos dados levantados nesta pesquisa. Na tramitação do processo, diante das provas insuficientes apresentadas pelo município, a Promotora de Justiça solicita à Juíza que aplique a multa prevista na decisão.

Na sequência, sob a iminência de cobrança da multa prevista na ação coletiva, o município propõe um acordo com o Ministério Público. Nessa nova fase, esteve à frente o Promotor de Justiça David Kerber de Aguiar. Como forma de represar os mandados individuais que não paravam de chegar, em maio de 2015 o município assina um TAC, comprometendo-se com novos prazos para atendimento dos que aguardavam em fila de espera, que à época totalizava 3.938 crianças e, ainda, com atendimento de toda a demanda manifesta, ou seja, não apenas com os inscritos quando da assinatura do TAC. O documento menciona novos elementos que não foram explicitados na inicial da ação coletiva:

O Município de Araucária assume o compromisso de providenciar, no prazo de **18 (dezoito) meses**, de forma progressiva conforme parágrafos a seguir, a seu critério e observando a legislação aplicável, seja por meios próprios, seja por meio de entidade conveniada, o atendimento (acesso e permanência) em creche e pré-escola **para crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade, de modo que sejam atendidas todas as 3.938 (três mil novecentos e trinta e oito) crianças sem vagas** (demanda manifesta atual

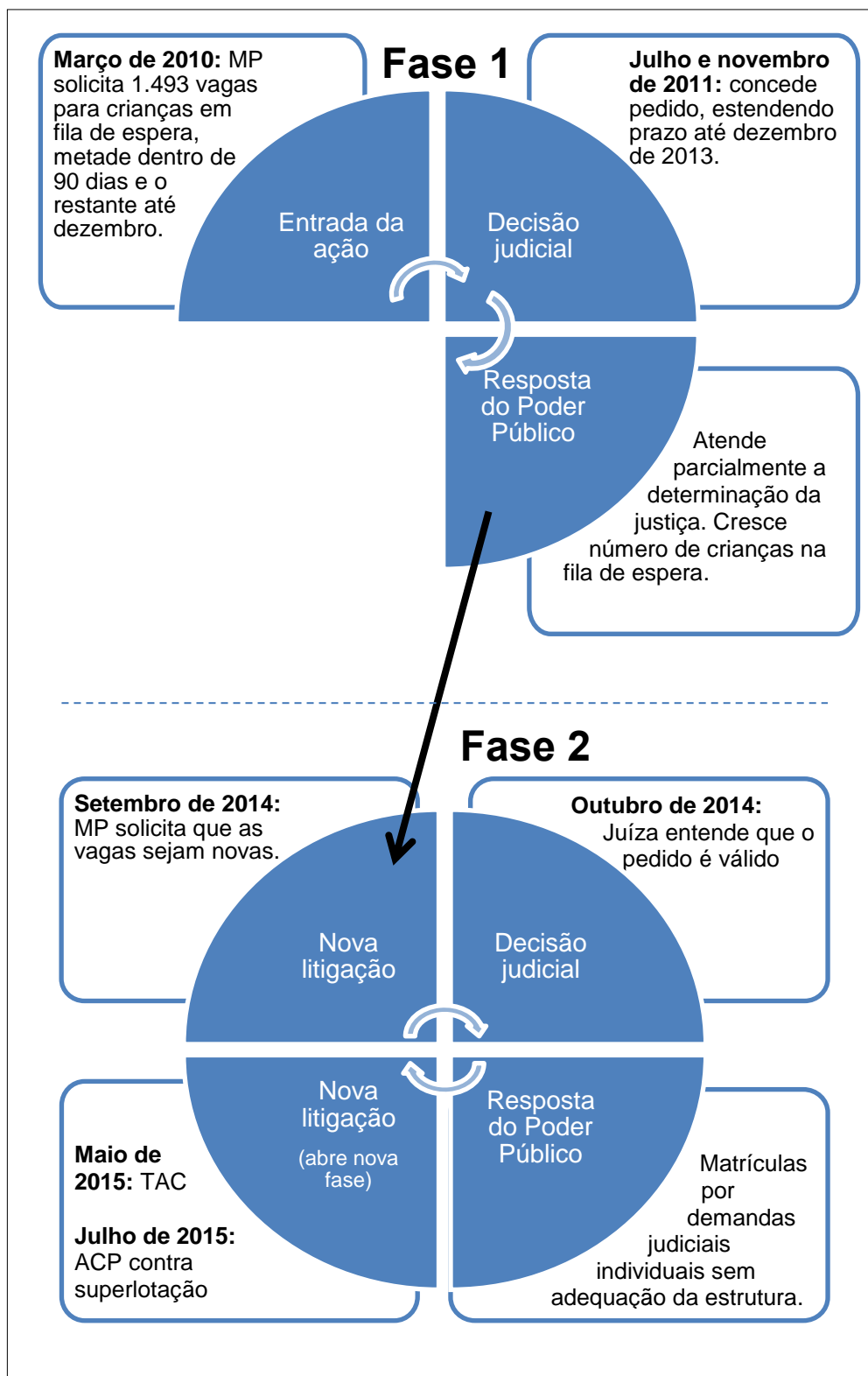
cadastrada no Município) **e todas as demais que se fizeram necessárias para atendimento da totalidade dos que necessitarem do serviço no decorrer do tempo**, devendo o atendimento se dar de forma integral no que se refere à estrutura, autorização de funcionamento, profissionais, material didático, merenda escolar e acomodações, em conformidade com os dispositivos legais aplicáveis, sem prejuízo da criação de mais vagas conforme a necessidade [...] (ARAUCÁRIA. TAC, 2015. Grifos no original).

Nessa atuação do Ministério Público, que inicialmente requisitou apenas vagas para crianças que aguardavam na fila de espera e que, posteriormente, na judicialização do mesmo direito, obteve novos contornos, pode-se identificar elementos do “ciclo de vida da judicialização da política”, conforme apontados por Gauri e Brinks (2008). Segundo os autores, esse ciclo comporta quatro estágios: 1) entrada da ação; 2) decisão judicial; 3) resposta burocrática, política ou partidária e; 4) novas litigações. E, ao analisar o processo de exigibilidade do direito à educação infantil mediado pelo Ministério Público sob o enfoque desses estágios, é possível identificar sua ocorrência no caso estudado.

A primeira fase é marcada pelo início da ação, na qual era solicitada tão somente a vaga para crianças em fila de espera. Pelos argumentos apresentados na Ação Civil Pública, é possível deduzir que a vaga solicitada deveria atender ao especificado na legislação, ou seja, na ocasião deveria atender todos os demandantes de zero a cinco anos (considerando que na ocasião não era obrigatória a matrícula para as crianças de quatro e cinco anos) e sua oferta deveria ser de qualidade. Entretanto, pelos encaminhamentos do Ministério Público, isso não foi observado pelo Poder Público, o que gerou novo pedido à justiça, dando entrada em uma nova fase do ciclo.

Na segunda fase, além das vagas para os que estavam na fila de espera, o Ministério Público aplica o entendimento de que o Poder Público deveria ampliar o número de matrículas em sua rede de ensino. Ou seja, deveria ter novas vagas no sistema. A Juíza determinou que esse devesse ser o entendimento da decisão inicial. O Poder Público continuou matriculando crianças que obtiveram liminar individual na justiça, mas descuidando das exigências legais que pautam a oferta de vagas, o que, inclusive, justificou uma Ação Civil Pública, iniciada em 2015, para resguardar a qualidade nas unidades de educação infantil. Essa irregularidade na oferta do serviço educacional abriu espaço para novas litigações expressas no TAC com requisição de vagas para os que estavam em fila de espera e novos demandantes, e na Ação Civil Pública contra a superlotação nas unidades de educação infantil.

FIGURA 3 – “CICLO DE VIDA DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA” DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM ARAUCÁRIA – 2010 A 2015.



FONTE: A autora (2016).

Embora na figura apresentada anteriormente o ciclo tenha sido apresentado em fases, torna-se complexo o emaranhado de interdependências ocorridas nos estágios compostos por entrada da ação, decisão judicial e resposta do Poder Público, considerando-se, inclusive, as demandas advindas de ações individuais.

A ampla especificação dos direitos sociais e a precarização de sua oferta ou não oferta tende a aumentar a expectativa de o cidadão ver cumprido o direito “de tal forma que, a execução deficiente ou inexistente de muitas políticas sociais pode transformar-se num motivo de recurso aos tribunais” (SOUSA SANTOS, 2007, p. 18), o que de fato ocorreu com a atuação da Defensoria Pública e da Advocacia, outros atores do Sistema de Justiça que ajuizaram cerca de 4.700 vagas individuais, tendo as liminares concedidas em juízo.

O acesso à justiça para requerer algo previsto em lei é um direito do cidadão. Entretanto, como sinaliza Sousa Santos (2007), nem todos procuram essa alternativa, ou por não ter consciência do direito, ou pela dificuldade de acessar as estruturas do Poder Judiciário. Em Araucária, parece ter sido facilitado o acesso à justiça pela abertura do Sistema de Justiça para o tema do direito à educação infantil. Quando o Judiciário é interpelado para intervir junto ao Poder Público para dispor de um direito que já está materializado em políticas públicas, parece-lhe razoável e de direito concedê-la. Agora, quando diariamente pedidos idênticos aparecem e as decisões anteriores foram favoráveis à concessão do direito, como proceder? No entendimento do Poder Judiciário, o direito requisitado é justo e cabe ao Poder Público provê-lo. Então, a decisão é óbvia: cumpra-se! Na entrevista com a advogada do Núcleo de Práticas Jurídicas e com o Defensor Público foi atestada rapidez na decisão da justiça com concessão da liminar para o direito à vaga.

Os ajuizamentos individuais foram encaminhados pela Defensoria Pública, Núcleo de Práticas Jurídicas e Advogados de escritórios particulares. Para acesso à justiça por intermédio da Defensoria e do Núcleo de Práticas Jurídicas, era necessário atender a um máximo de renda, possibilitando com que os mais pobres pudessem ter acesso à justiça para requerer a vaga. Com os dados disponíveis para esta pesquisa não foi possível definir o perfil dos solicitantes de cerca de 1.800 ajuizamentos ingressados por escritórios particulares de Advocacia.

Embora o produto final dos processos judiciais e extrajudiciais fosse a vaga na educação infantil, não se pode perder de vista que o conteúdo das justificativas para as medidas estiveram fundamentadas no direito à educação infantil desenhado

pela legislação. E o histórico de crianças que aguardavam por vagas na educação infantil remete para duplo descumprimento do direito: da criança e do trabalhador.

A violação do direito do trabalhador consiste em não dispor de local digno para que seu filho ou dependente permaneça durante o horário de trabalho, obrigando-o a deixar a criança com vizinho, avós ou irmãos mais velhos. A violação do direito da criança acontece por não dispor de lugar especializado para acesso à primeira etapa da educação básica, que tem por finalidade o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, completando a ação da família e da comunidade (ARAUCÁRIA, 2004; BRASIL, 1996).

As respostas adotadas pelo Poder Executivo diante da exigibilidade de vagas formularam-se na ampliação e construção de novas unidades de educação infantil, locação de imóveis, abertura de turmas nas unidades de ensino fundamental, inclusão de turmas de pré-escola em período parcial nas unidades de educação infantil, com oferta de pré-escola prioritariamente em período parcial e na contratação de atendentes via PSS, conforme relatado pela Diretora do Departamento de Educação Infantil na entrevista concedida para esta pesquisa. Não foram realizados conveniamento e nem mesmo disponibilizado um valor para que a criança fosse matriculada em instituição particular. Nos dados da pesquisa foi identificado que um vereador, a Juíza de Primeira Instância e Promotores de Justiça sugeriram tais medidas como uma alternativa para ampliar a oferta de vagas, mas não foi possível resgatar o debate que levou ao consenso de que tais propostas não deveriam ser concretizadas. Apenas algumas pistas apareceram no decorrer das entrevistas: o valor por criança solicitado pelas instituições particulares estava muito acima do mercado; as instituições particulares não dispunham de vagas suficientes, mesmo que o município tivesse interesse. Entretanto, considerando a significativa atuação do Fórum Municipal em Defesa da Escola Pública e do sindicato dos professores nesse município, levanta-se a hipótese de que os motivos não foram apenas os mencionados nas entrevistas e que essas instituições exerceram peso político para que o conveniamento ou vale creche não fossem implementados, um posicionamento reforçado no Plano Municipal de Educação (2015-2025) que estabelece como uma das estratégias a aplicação exclusiva de recursos da educação pública nas unidades educacionais públicas.

Tal contexto de atuação do Sistema de Justiça e as respostas do Poder Público frente à judicialização conduziram à questão central desta pesquisa: quais

efeitos a atuação do Sistema de Justiça ocasionou nas políticas educacionais de educação infantil de Araucária? No caso em análise, essa atuação produziu efeitos diretos e indiretos nas políticas de educação infantil. Os efeitos diretos estão relacionados ao aumento do número de alunos por turma, à diminuição no valor do gasto/aluno por ano, à interferência na política da fila de espera, mas também, com a definição de prazos visando ampliação da oferta de vagas com garantias de previsão orçamentária e de oferta com qualidade. Ou seja, os efeitos diretos podem ser considerados favoráveis ou desfavoráveis para a política de educação infantil instituída no município a partir da exigibilidade.

Os **efeitos diretos desfavoráveis** para a política de educação infantil estão associados às liminares concedidas para os pedidos individuais de vagas e foram constatados em três práticas: na estagnação do atendimento da fila de espera, na superlotação das turmas e na redução do valor gasto por aluno ao ano.

A estagnação do atendimento da fila de espera ocorre quando as liminares ordenam que as crianças sejam matriculadas, sem considerar sua posição em uma fila de espera. Os que dispuseram da liminar obtiveram prioridade no atendimento, enquanto as que estavam na fila tiveram que adiar o ingresso. E, como as liminares foram numerosas e o crescimento de vagas não acompanhou o aumento da demanda, estar entre os primeiros na fila não era garantia de acesso à educação infantil. Cabe aqui questionar o princípio de justiça aplicado para esta inversão de prioridades. Quem deveria conseguir a vaga por primeiro: quem aguardava há mais tempo ou aquele que procurou a justiça para exigí-la? Por outro lado, sem este posicionamento da justiça, o município teria atendido as crianças que estavam na fila?

A superlotação decorreu de dois fatores associados: de um lado a insuficiente ampliação na oferta de novas vagas e de outro as liminares que determinavam a matrícula imediatamente. Embora entre os anos de 2010 a 2015 tenha ocorrido um crescimento de 56,4% na oferta de novas vagas, passando de 2.647 matrículas em 2010 para 4.139 em 2015, ocorreu uma ampliação insuficiente, considerando que em maio de 2015 permanecia uma demanda manifesta de quase 4.000 crianças em fila de espera. E, neste cenário de insuficiência, as liminares determinavam que o município efetivasse imediatamente a matrícula da criança e, como foram cerca de 4.700 liminares entre os anos de 2013 a 2015, ocorreu sobrecarga no atendimento, com redução no valor investido por aluno.

A redução do gasto por aluno por ano é perceptível quando os valores de anos anteriores são atualizados pelo INPC. Entre os anos de 2010 a 2012, o valor gasto por aluno foi de R\$ 11.166,00 (2010), R\$ 11.005,00 (2012) e R\$ 13.396,00 (2013). Entretanto, para os anos seguintes, fortemente marcados pelas liminares que concederam o direito à matrícula, os valores caíram para R\$ 9.023,00 (2013), R\$ 6.827,00 (2014) e R\$ 8.168,00 (2015). Esses valores, extraídos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), não possibilitam desagregar creche e pré-escola, o que seria fator importante para análise. Vale destacar que, ao tomar por referência os valores indicados em 2015 pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação para um padrão mínimo de qualidade (R\$ 10.005,59 para creche integral e R\$ 5.036,15 para pré-escola integral), definidos como Qualidade inicial (CAQi), o valor por aluno ao ano, investidos em Araucária, aproximam-se e até superam estes valores. O que preocupa é que a ampliação do número de vagas ocorreu sem uma proporcional aplicação de recursos, o que pode afetar a oferta com qualidade.

Os **efeitos diretos favoráveis** decorrem da ação coletiva e medida extrajudicial que, ao comporem o “ciclo de vida da judicialização da política” estabeleceram parâmetros mais sólidos para a expansão das vagas e consolidação de políticas, com garantias de previsão orçamentária e padrões de qualidade, embora nem sempre tenha os resultados esperados e por vezes o pedido não possua estratégias de atuação.

Na ação coletiva o Ministério Público solicitou o atendimento de 1.493 crianças que estavam na fila de espera, tendo 90 dias como prazo de atendimento para a metade das vagas e, as demais, até o final do ano letivo, o que foi julgado procedente pelo TJ-PR, devendo o município cumprir com o pedido, apenas estendendo-se o prazo. O que se atestou no desenrolar do processo, é que o prazo inicial apresentado pelo Ministério Público era insuficiente para dispor das vagas, considerando que as crianças em fila de espera não estavam localizadas em um mesmo bairro, de modo que a construção de algumas unidades de educação infantil fosse o suficiente para resolver a situação e atender à decisão judicial. Nesta mesma iniciativa, ao referenciar um grupo de crianças demandantes, sem pleitear o atendimento de toda demanda manifesta, possivelmente levou ao entendimento de que o problema estaria resolvido quando as crianças que constavam na lista de espera recebessem a vaga, fossem matriculadas no 1º ano ou mudassem de cidade.

Desse modo, o debate político proposto pelo Ministério Público esteve centrado na demanda manifesta do período, desconsiderando prazos para execução e, inclusive, prazos para recursos ingressados pelo município em sua defesa.

Desse modo, ao analisar as matrículas desde a inicial da ação coletiva até o prazo final para cumprimento da decisão, pode-se afirmar que as vagas não foram oportunizadas em sua totalidade, pois o número de matrículas no período anterior à ação e a quantidade de matrículas no término do prazo estipulado não geraram uma diferença no número de matrículas que correspondesse ao total solicitado. Vale ressaltar que, em resposta a diversos questionamentos do Ministério Público, o município atesta cumprimento da decisão judicial. Ao que parece, ocorreu acomodação de vagas entre crianças transferidas, desistentes e que passaram a frequentar o 1º ano do ensino fundamental, o que corrobora com o argumento de que, uma vez que essas crianças não tiveram acesso à educação infantil, em nenhum momento esse direito será restituído.

Na creche, entre os anos de 2010 a 2015, ocorreu o aumento de 562 novas vagas e, para a pré-escola, foram 930. Coincidentemente, a somatória dessas vagas totaliza 1.492 vagas, quantidade quase idêntica ao solicitado pela Ação Civil Pública de 2010. Como nesse mesmo período ocorreram os ajuizamentos individuais que o município precisava acomodar, a explicação, talvez, esteja naquilo que a Secretaria de Educação denominou de “alta no ano”. Em documento apresentado em juízo para comprovar atendimento das vagas requisitadas na Ação Civil Pública, o município informa que, para o período de 2010 a 2015, há diferença de matrículas entre os meses de maio (quando informado ao Censo Escolar) e em dezembro, no encerramento do ano letivo, apontando para uma “alta no ano”.

Entre os anos de 2010 a 2014, essa “alta no ano” totalizou 1.891 matrículas que não foram registradas no Censo Escolar e, conseqüentemente, não tiveram cobertura de recursos financeiros, que têm por referência essa informação, como o Fundeb. E, ainda, como essas crianças foram alocadas nas turmas, considerando que no ano seguinte o número de matrículas não abrange essa “alta no ano”? No ano de 2012, por exemplo, em maio foram registradas 3.338 matrículas na educação infantil no Censo Escolar, mas, em dezembro, foi informado o atendimento de 3.956 crianças, totalizando uma “alta no ano” de 618 crianças.

Se essa incorporação de crianças na educação infantil configurasse novos espaços e novas turmas, seria possível deduzir que, ao menos, o número de vagas

disponibilizadas em dezembro seria mantido para 2013. Entretanto, em 2013 as matrículas de maio foram 3.694, um número maior que no início de 2012, mas que não atingiu a marca de alunos atendidos em dezembro de 2012. Essa “alta no ano” talvez possa justificar a superlotação reconhecida pela Diretora do Departamento de Educação Infantil, e por se tornar objeto da Ação Civil Pública em julho de 2015 por parte do Ministério Público.

Se por um lado foi constatado aumento do número de crianças por turma, não há indícios de alteração na política de atendimento em jornada integral e, nesta pesquisa, não foi possível comprovar se este posicionamento esteve associado à judicialização. Nacionalmente, coloca-se como estratégia no PNE (2014-2024) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral para todas as crianças de zero a cinco anos. Em Araucária, a Resolução 03/2007 do Conselho Municipal de Educação garantia desde 2007 a possibilidade de que os pais escolhessem jornada integral ou parcial. As matrículas no período de 2008 a 2015 atestam predomínio de matrículas em tempo integral, tendo na creche 100% de matrículas em período integral, exceto nos anos de 2009, 2010 e 2011, que tiveram poucas vagas de jornada parcial, apenas como uma experiência na rede, como explicou a Diretora do Departamento de Educação Infantil na entrevista para esta pesquisa. Na pré-escola, para o período de 2008 a 2015, as matrículas em tempo integral nunca foram menores que 69%, tendo nos anos de 2013 e 2015 uma taxa muito próxima a 100% (97% e 99% respectivamente), uma tendência surpreendente diante do risco de ampliar vagas com a permuta de vagas de jornada integral para parcial.

Desse modo, os efeitos diretos favoráveis apresentam potenciais de contribuição na formulação de políticas mais consistentes, mas ainda possuem limitações quando ao monitoramento e, para o caso em análise, há necessidade de acompanhamento dos desdobramentos do TAC para verificar se o cronograma e condições estabelecidos foram efetivados.

Os **efeitos indiretos** da atuação do Sistema de Justiça extrapolam o âmbito da política de educação infantil e, neste trabalho foram nominados de efeitos políticos, institucionais e simbólicos.

Os **efeitos políticos** perceptíveis foram: decisão pela redução do número de matrículas nas séries finais do ensino fundamental e contratação via PSS de atendentes infantis, como forma de redução de custos e maior investimento na expansão da educação infantil. No que se refere à redução das matrículas nas séries

finais na rede municipal, no período de 2010 a 2015 ocorreu uma redução de 26% na oferta de matrículas. Passou de 7.203 em 2010 para 5.316 em 2015, sendo que a maior redução ocorreu neste último ano (1.014 alunos). A rede estadual incorporou essas matrículas, com um crescimento de 46% no mesmo período. Passou de 2.524 matrículas para 3.698, quantidade ainda menor que a assumida pela rede municipal.

O aumento de matrículas na educação infantil e a superlotação das turmas demandou ampliação do quadro de funcionários. E, a saída encontrada, considerando-se os limites com a folha de pagamento, foi a contratação de atendentes infantis via PSS, uma medida inédita no município dada a forte pressão do sindicato pela valorização da profissão.

Os **efeitos institucionais** foram percebidos nos desdobramentos da Ação Civil Pública com solicitação de vagas e na quantidade de ações individuais que impactaram nas atividades do Sistema de Justiça e do Poder Executivo. Cada processo individual envolve preparação da inicial, liminar do juiz, notificação do prefeito, contestação do município e sentença, isso sem dimensionar o trabalho da Secretaria Municipal de Educação para localizar e dispor da vaga solicitada. A sobrecarga pode ser rapidamente observada se esse processo individual for multiplicado por, aproximadamente, 4.700 entre os anos de 2013 a 2015.

Embora a pesquisa não disponha de dados, pode-se supor que para cumprir com prazos estabelecidos nos processos e atender à decisão judicial, muitos funcionários públicos trabalharam exclusivamente para dar andamento nas ações individuais. Se de um lado o volume de ações sobrecarrega o Sistema de Justiça e o Poder Executivo, por outro, tal situação atesta maior conscientização da população acerca de instituições e instrumentos disponíveis para exigir o direito à educação infantil.

Os **efeitos simbólicos** são diferenciados para as ações individuais e coletivas. Na ação coletiva, a insistência da atuação do Ministério Público possibilitou que o “ciclo de vida da judicialização política” tencionasse o Poder Público para uma perspectiva mais abrangente na qualidade da oferta de vaga na educação infantil. Embora seja possível fazer uso de recursos (e o município fez) para protelar a execução da sentença da ação coletiva, a tramitação do processo e os prazos estabelecidos rememoram o compromisso de oferta do direito e tencionam para a necessidade de planejamento dessa oferta. O efeito simbólico produzido pela ação individual transcende o direito à vaga e induz para o entendimento de que é possível

acionar a justiça para requerer direitos que não foram planejados pelo Poder Executivo, ou quando este não atende de modo satisfatório e que, se nesse caso foi possível, também o será em outros.

Diante da atuação do Sistema de Justiça e seus efeitos diretos e indiretos nas políticas de educação infantil consolida-se um cenário de ampla judicialização da educação infantil em Araucária, evidenciada no deslocamento da formulação da política, que deveria centrar-se nos Poderes Legislativo e Executivo do município, para a esfera do Sistema de Justiça, ampliando o conceito de judicialização apresentado por Barroso (2009). O Sistema de Justiça, ao atuar na exigibilidade do direito à educação infantil, faz proposituras que serão julgadas pelo Poder Judiciário, fazendo-se necessário não apenas analisar a decisão do Judiciário, mas a atuação do Sistema de Justiça em assuntos de políticas públicas.

E, se o Poder Público não tem dado conta de atender de modo satisfatório um direito declarado como prioridade absoluta, é válido neste contexto fazer uso da exigibilidade judicial para mobilizá-lo, pois, “colocar um menor na fila de espera e atender a outros, é o mesmo que tentar legalizar a mais violenta afronta ao princípio da isonomia, pilar não só da sociedade democrática anunciada pela Carta Magna, mercê de ferir de morte a cláusula de defesa da dignidade humana”⁵³. Isso não significa que seja inválida a criação de listas de espera para organizar o atendimento. O que não se justifica é o tempo de espera e a afronta ao direito da criança e de seus pais. Em março de 2015, cerca de 980 crianças aguardavam por mais de um ano na fila de espera, inclusive alguns por mais de três anos. Pode ser que, dentre estes, cidadãos desconhecem seus direitos e que, inclusive, nem sabem que seria possível acionar a justiça para requerer o direito.

Desse modo, a atuação do Sistema de Justiça contribui com a garantia do direito, tanto nas ações judiciais (coletivas e individuais) como nas medidas extrajudiciais, mas carecem de ações estratégicas que possam contribuir de maneira mais efetiva na formulação de políticas que consolidem a oferta da educação infantil de qualidade para todos.

⁵³ Argumento utilizado pelo Ministro Luiz Fux em julgamento que solicitava vagas na educação infantil (STJ – Primeira Turma – RESP 575280/SP, julgamento em 09.09.2004 – DJU de 25.10.2004 – Rel. para o acórdão Min. Luiz Fux)

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva**. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 1995.

ALVES, Thiago; SILVA, Rejane. Estratificação das oportunidades educacionais no Brasil: contextos e desafios para a oferta de ensino em condições de qualidade para todos. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 124, p. 851-879, jul.-set. 2013.

ARANTES, Paulo. **Perspectivas de atuação do Ministério Público nas lutas pela efetividade do direito à educação infantil**. Franca, 148 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2011.

ARAUCÁRIA. **Central de Vagas**. Disponível em: <<http://www.araucaria.pr.gov.br/pma/secretarias/educacao/central-de-vagas/>>. Acesso em: 08/09/14 e 23/03/15.

_____. Conselho Municipal de Educação. **Parecer nº 10/2007**: Normas para a Educação Infantil do Sistema Municipal de Ensino de Araucária/PR, para o Credenciamento, a Autorização de Funcionamento, de Renovação da Autorização de Funcionamento e de Cessação das Atividades Escolares. Disponível em: <http://www.araucaria.pr.gov.br/arquivos/cidadao-educacao/resolucoes-e-pareceres/parecer_cme_araucaria_n.o_10-2007-_normas_para_a_educacao_in.pdf>. Acesso em: 18/01/15.

_____. Conselho Municipal de Educação. **Resolução nº 03/2007**: Normas para a Educação Infantil do Sistema Municipal de Ensino de Araucária/PR, para o Credenciamento, a Autorização de Funcionamento, de Renovação da Autorização de Funcionamento e de Cessação das Atividades Escolares. Disponível em: <http://www.araucaria.pr.gov.br/arquivos/cidadao-educacao/resolucoes-e-pareceres/resolucao_cme_araucaria_n.o_03-2007-_normas_para_a_educacao_.pdf>. Acesso em: 18/01/15.

_____. **Lei 1528/2004**. Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Araucária, e dá outras providências. Araucária, 2004.

_____. **Lei 2848/215**. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação, suas diretrizes, execução e metas. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-araucaria-pr>>. Acesso em: 18/01/15.

_____. **Lei 1527/2004**. Institui o Conselho Municipal de Educação de Araucária, conforme especifica. Disponível em: <http://www.araucaria.pr.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/lei_n1527_2004_conselho_municipal_de_educacao.pdf>. Acesso em 18/01/15.

_____. **Página oficial da Prefeitura Municipal de Araucária**. Disponível em: <<http://www.araucaria.pr.gov.br>>. Acesso em: 14/05/2016.

_____. Ministério Público. **Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta**. Araucária, 2015.

_____. Ministério Público. **Ação Civil Pública nº 042/2010**. Araucária, 2010.

ASSIS, Ana. **Direito à educação e diálogo entre poderes**. Campinas, 271 p. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

BARRETO, Ângela. Situação atual da educação infantil no Brasil. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para credenciamento e funcionamento das instituições de educação Infantil**. Volume II. Brasília: MEC, 1998.

BARROSO, Luiz. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. CDES. **As desigualdades na escolarização no Brasil**: Relatório de observação nº 1. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, 2ª Edição, 2006.

_____. CDES. **As desigualdades na escolarização no Brasil**: Relatório de observação nº 2. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, 2007.

_____. CDES. **As desigualdades na escolarização no Brasil**: Relatório de observação nº 3. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, 2009.

_____. CDES. **As desigualdades na escolarização no Brasil**: Relatório de observação nº 4. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, 2ª Edição, 2011.

_____. CDES. **As desigualdades na escolarização no Brasil**: relatório de observação nº 5. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 18/01/2015.

_____. **Decreto-lei n. 5.452**, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 14/9/2001, p.11.937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em 18/01/15.

_____. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2013**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoe_rendimento/pnad2013/>. Acesso em: 01/08/15.

_____. INEP. **Censo Escolar**: microdados 2007-2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>>. Acesso em 09/05/16.

_____. INEP. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**: Linha de Base. – Brasília, DF: Inep, 2015.

_____. **Lei nº 10.172**, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em 18/01/15.

_____. **Lei nº 11.114**, de 16 de maio de 2005. Altera os art. 6º, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/L11114.htm>. Acesso em 18/01/2015.

_____. **Lei nº 12.696**, de 25 de julho de 2012. Altera os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre os Conselhos Tutelares. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12696.htm>. Acesso em: 18/01/15.

_____. **Lei nº 12.796**, de 04 de abril de 2013. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm>. Acesso em: 18/01/2015

_____. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em 18/01/2015.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%208.069-1990?OpenDocument>. Acesso em: 18/01/2015.

_____. **Lei nº. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 18/01/2015.

_____. MEC. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil – Volume 2**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol2.pdf>>. Acesso em: 18/01/15.

_____. STF. **ARE Nº 677008 SC**. Relator: Luiz Fux. Publicado no DJ de 29/06/2007.

CAMPOS, Bruno; CRUZ, Breno. Impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, mar./abr. 2009.

CAMPOS, Maria. A regulamentação da educação infantil. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para credenciamento e funcionamento das instituições de educação Infantil**. Volume II. Brasília: MEC, 1998.

CARLOS, Margareth. **Margareth Carlos. Conselheira Tutelar**. Entrevista concedida a Edina Pischaraka Itcak Dias da Silva. Curitiba, 21/11/2014. Roteiro de entrevista disponível no Anexo 1 deste trabalho.

CARVALHO, Adriana. A educação e o Poder Judiciário: a busca por vagas em escolas públicas no Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política**. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.1, 1º quadrimestre de 2014.

CARVALHO, Ernani; LEITAO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Rev. direito GV** [online]. vol.6, n.2, 2010.

CURY, Carlos. A educação infantil básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

_____. A educação infantil como direito. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para credenciamento e funcionamento das instituições de educação Infantil**. Volume II. Brasília: MEC, 1998.

_____. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa** [online]. n.116, pp. 245-262. ISSN 0100-1574, 2002.

CURY, Carlos; FERREIRA, Luiz. A judicialização da educação. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**. n. 18, ano 12, p. 29-71, 2009.

DAMASCO, Denise. **O direito à educação: a atuação das promotorias de justiça e de defesa da educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2007**. Brasília, 215 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

DUARTE, Clarice. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, n. 18 (2), p. 113-118. 2004.

FERRAZ, Marcos. Estado, política e sociabilidade. In: SOUZA, Angelo; GOUVEIA, Andréa; TAVARES, Taís (Org.). **Políticas educacionais: conceitos e debates**. Curitiba, Appris, 2012.

FERRARO, Alceu. Direito à Educação no Brasil e dívida educacional: e se o povo cobrasse?. **Educ. Pesqui.**, vol.34, no.2, p.273-289. ISSN 1517-9702, Ago. 2008.

GAURI, Varun.; BRINKS, Daniel. **Courting Social Justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

GERBER, Elenir. **Elenir Gerber. Diretora do Departamento de Educação Infantil**. Entrevista concedida a Edina Pischaraka Itcak Dias da Silva. Curitiba, 23/03/2016.

GONÇALVES, Henrique. **Henrique Gonçalves. Defensor Público**. Entrevista concedida a Edina Pischaraka Itcak Dias da Silva. Curitiba, 24/06/2015. Roteiro de entrevista disponível no Anexo 4 deste trabalho.

GOTTLIEB, Gabriela. **Judicialização dos direitos sociais: as ações coletivas que demandam políticas públicas no foro Central de Porto Alegre**. Porto Alegre, 123 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

GRINOVER, Ada. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada; WATANABE, Kazuo (coord). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

HEGELE, Christiane Fátima. **Christiane Fátima Hegele. Advogada do NPJ FANEESP**. Entrevista concedida a Edina Pischaraka Itcak Dias da Silva. Curitiba, 12/11/2014. Roteiro de entrevista disponível no Anexo 3 deste trabalho.

KONZEN, Afonso. Conselho Tutelar, escola e família - parcerias em defesa do direito à educação. In: KONZEN, Afonso (coord.) et al. **Pela Justiça na Educação**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2000.

KUHLMANN JR., Moysés. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, núm. 14, mai-ago, 2000.

_____, Moysés. **Infância e educação infantil: Uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LIBERATI, Wilson. **O Estatuto da Criança e do Adolescente**. Comentários. Rio de Janeiro: IBPS, 1991.

LOPES, José. **Direitos sociais: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2006.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, Edson. **A Jurisprudência educacional do Supremo Tribunal Federal, na vigência da Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil**. 2003. p. 122. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

MALVEZZI, Marilena. Histórico e perspectiva do Projeto “Estabelecimento de critérios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil”. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para credenciamento e funcionamento das instituições de educação Infantil**. Volume II. Brasília: MEC, 1998.

MARINHO, Carolina. **Justiciabilidade dos direitos sociais: análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional**. 2009. 120 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MARTINES JR., Eduardo. **Educação, Cidadania e Ministério Público: o artigo 205 da Constituição e sua abrangência**. 2006. 446f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

NUNES, Deise. Educação infantil e mundo político. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 86-93, Junho de 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802009000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15/12/15.

OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M.C (Orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes; Brasília: Nedic, 1999.

OLIVEIRA, Rafaela. **Judicialização da educação**: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à Educação no município de Juiz de Fora-MG. Juiz de Fora, 194p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

OLIVEIRA, Romualdo. **Educação e Cidadania**: o Direito à educação na Constituição de 1.988 da República Federativa do Brasil. 1995. 179 p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

_____. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo Sistema de Justiça. **Rev. Bras. Educ.** [online]. n.11, pp. 61-74, 1999.

ORFON, Rosany. **Rosany Orfon. Promotora de Justiça**. Entrevista concedida a Edina Pischaraka Itcak Dias da Silva. Curitiba, 27/01/2015. Roteiro de entrevista disponível no Anexo 2 deste trabalho.

PARANÁ. CEE. **Deliberação 02/2005**. Normas e princípios da Educação Infantil no Sistema de Ensino do Paraná. Disponível em: <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/deliberacao_02_05cee.pdf>. Acesso em 25/04/16.

_____. Defensoria Pública do Estado do Paraná. **Página oficial da Defensoria Pública do Estado do Paraná**. Disponível em: < <http://www.defensoriapublica.pr.def.br/>>. Acesso em 18/06/2015.

_____. IPARDES. **Projeção das Populações Municipais (2016-2030)**. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/pdf/indices/projecao_populacao_Parana_2016_2030_set.pdf>. Acesso em 16/03/2016.

_____. SEED. **Orientações para (RE) elaboração, implementação e avaliação de propostas pedagógicas na educação infantil**. Curitiba, 2006.

_____. SEED. **Normas e Princípios para a Educação Infantil no Sistema de Ensino do Estado do Paraná**. Curitiba, 2014.

_____. SEED. **Plano Estadual de Educação**. Disponível em: <http://www.educacao.pr.gov.br/arquivos/File/PEE/PEEPR_ANEXO_UNICO.pdf>. Acesso em: 25/04/16.

_____. TJ-PR. **PROCESSO 0001626-12.2010.8.16.0025**. Disponível em: <<https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/>>. Acesso em: 18/02/16.

PINTO, Isabela. **A garantia do direito à educação de crianças e adolescentes pela via judicial**: análise das decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal (2003-2012). Dissertação (Mestrado em Educação). Dourados, MS: UFGD, 2014.

PINTO, José. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007.

PIOVESAN, Flavia; VIEIRA, Renato. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos no o Brasil: desafios e perspectivas. Araucaria. **Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**. vol. 8, núm. 15, primer semestre. 2006. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28281509>. Data de consulta: 2 / enero / 2015>.

PLATAFORMA DHESCA BRASIL E AÇÃO EDUCATIVA. **Direito Humano à Educação**. Coleção Manual de Direitos Humanos, vol. 07, 2ª ed., 2011.

RANIERI, Nina. Os Estados e o direito à educação na Constituição de 1988: comentários acerca da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco (Coord.); RIGHETTI, Sabine. **Direito à educação: aspectos constitucionais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

RIZZI, Ester; XIMENES, Salomão. Ações em defesa do direito à educação infantil em São Paulo: litigância estratégica para a promoção de políticas públicas. In: **Justiça e direitos humanos: experiências de assessoria jurídica popular**. Curitiba, PR: Terra de direitos, 2010.

ROSEMBERG, Fúlvia. Políticas de educação infantil e avaliação. **Cad. Pesqui.** [online]. 2013, vol.43, n.148, pp. 44-75.

SADEK, Maria. Judiciário e arena pública: um olhar a partir da ciência política. In: GRINOVER, Ada; WATANABE, Kazuo (coord). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

SANTANA, Leidi Mara Wzorek de. **Leidi Mara Wzorek de Santana. Promotora de Justiça**. Entrevista realizada para o projeto de pesquisa Silveira (2015). Curitiba, 23/10/2014.

SILVEIRA, Adriana. Conflitos e consensos na exigibilidade judicial do direito à educação básica. **Educ. Soc.**, vol.34, no.123, p.371-387, Jun 2013.

_____. **Direito à educação e o Ministério Público: uma análise da atuação de duas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista**. 2006. 262p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

_____. Exigibilidade do direito à educação infantil: uma análise da jurisprudência. In: SILVEIRA, Adriana; GOUVEIA, Andrea; SOUZA, Angelo. (Org.). **Conversas sobre políticas educacionais**. 1ed. Curitiba: Appris, 2014.

_____. **O direito à educação de crianças e adolescentes: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008)**. 2010. 303 p. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2010.

_____. **Possibilidades e limites da judicialização da educação: análise do Sistema de Justiça do Paraná**: Chamada MCTI/CNPQ/MEC/CAPES Nº 18/2012- Relatório Técnico. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2015.

SOARES, Marcos. **A descentralização do ensino no Brasil e a implementação dos sistemas municipais de ensino: razões e determinações**. Curitiba, 286 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

SOARES, Natália. Os Direitos das crianças nas encruzilhadas da proteção e da participação. **Zero-a-Seis**, Florianópolis, v. 7, n. 12, p. 8-18, jan. 2005. ISSN 1980-4512. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/zerosais/article/view/2100/1780>>. Acesso em: 03/03/2016.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

TONEGAWA, Ariete. **Ariete Tonegawa. Presidente do Conselho Municipal de Educação**. Entrevista concedida a Edina Pischaraka Itcak Dias da Silva. Curitiba, 26/11/2015. Roteiro de entrevista disponível no Anexo 6 deste trabalho.

VICTOR, Rodrigo. **Judicialização de políticas públicas para a educação infantil: características, limites e ferramentas para um controle judicial legítimo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

VIECELLI, Roberto. O ciclo da judicialização das políticas públicas: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e os efeitos indiretos externos das decisões do STJ e STF. In: **Revista de Direito Educacional**, ano 3, vol. 6, jul-dez 2012, pp. 261 a 283.

YEBABI, Samia. **Samia Yebahi. Procuradora Geral do Município**. Entrevista concedida a Edina Pischaraka Itcak Dias da Silva. Curitiba, 23/03/2016. Roteiro de entrevista disponível no Anexo 7 deste trabalho.

ZANDER, Katherine. **Judicialização da política do corte etário para o ingresso no ensino fundamental no Paraná**. Curitiba, 176 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

ZUFELATO, Camilo. Controle Judicial de políticas públicas mediante ações coletivas e individuais. In: GRINOVER, Ada; WATANABE, Kazuo (coord). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

XIMENES, Salomão; GRINKRAUT, Ananda. Acesso à educação infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. **Cadernos Cenpec | Nova série**, [S.l.], v. 4, n. 1, dec. 2014. ISSN 2237-9983. Disponível em: <<http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/272>>. Acesso em 18/01/16.

APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM CONSELHEIRA TUTELAR

COLETA DE DOCUMENTOS

- Protocolos, ofícios, encaminhamentos relacionados ao acesso à Educação Infantil.

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

➤ Identificação e caracterização do entrevistado

- Formação;
- Tempo de atuação no Conselho Tutelar;
- Atividades exercidas;

➤ Caracterização do Conselho Tutelar

- Ano de início: 26 de dezembro de 2006?
- Sobre os atendimentos;
- Estrutura física, recursos, orçamento, suporte técnico e suporte administrativo para desenvolvimento das funções;
- Foco central das capacitações dos Conselheiros Tutelares.

➤ Ações diante da falta vagas na Educação Infantil

- Atividades desenvolvidas em âmbito preventivo;
- Atividades desenvolvidas em âmbito remediativo;
- Reuniões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do adolescente (CMDCA): o tema tem sido colocado em pauta?
- Ações em parceria com a Secretaria Municipal de Educação;
- Ações em parceria com Ministério Público.

APÊNDICE 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROMOTORA DE JUSTIÇA

COLETA DE DOCUMENTOS

- Ações judiciais e extrajudiciais desenvolvidas após seu ingresso na Promotoria de Justiça em Araucária em prol do direito à educação infantil.
- Outros documentos produzidos pela Promotoria de Justiça envolvendo o direito ao acesso à educação infantil.

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

➤ Identificação e caracterização do entrevistado

- Trajetória no Ministério Público;
- Promotorias de Justiça em que trabalha atualmente (funções);
- Motivos dessa escolha;
- Outras atividades exercidas (atuou em outra promotoria);

➤ Atuação do MP com assuntos relacionados à Educação Infantil

- Principais demandas recebidas pela Promotoria de Justiça envolvendo a educação;
- Medidas judiciais e extrajudiciais realizadas envolvendo a educação infantil;
- Ações do Projeto Estratégico do MP para a ampliação de vagas em EI; atendimento ao público: opinião a respeito, desenvolvimento, divulgação;
- Contatos com outras organizações da sociedade civil que possuem como objetivo comum a defesa do direito à educação infantil (Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Educação, Conselho de Acompanhamento do Fundeb);
- Há fatores que dificultam/limitam a atuação do MP em Araucária em relação ao assunto relacionado à Educação Infantil?
- Em sua opinião, o que faltaria para aprimorar a sua atuação com relação à garantia do direito à educação infantil?

APÊNDICE 3 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM ADVOGADA

COLETA DE DOCUMENTOS

- Ações/decisões requisitando vaga na Educação Infantil em Araucária.

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

➤ Identificação e caracterização do entrevistado

- Tempo de atuação no Núcleo de Práticas Jurídicas do Inesp;
- Funções/atividades exercidas no Núcleo;
- Funções/atividades exercidas anteriormente.

➤ Caracterização do Núcleo de Práticas Jurídicas do Inesp

- Atividades desenvolvidas;
- O atendimento ao público é aberto a toda população?
- Há critérios que pautam a seleção dos casos para ingresso na justiça?
- Há algum custo para o requerente?

➤ Ações que visam vagas na Educação Infantil

- Quando surgiram as primeiras demandas para o acesso à educação infantil?
- Qualquer cidadão que procure o Núcleo pode dar início ao processo?
- Se nem todos são atendidos, há registros da relação dos que procuraram pelo Núcleo, mas cujo pedido não foi encaminhado à justiça?
- Os processos encaminhados à justiça são compostos por argumentações diversas ou unificadas? Posso ter acesso?
- Em média, qual é a duração da tramitação até o resultado das ações?
- Em sua opinião, qual é o motivo da busca pelo Núcleo?

APÊNDICE 4 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM DEFENSOR PÚBLICO

COLETA DE DOCUMENTOS

- Documentos relacionados ao acesso à Educação Infantil.

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

➤ Identificação e caracterização do entrevistado

- Formação;
- Tempo de atuação na Defensoria Pública;
- Tempo de atuação na Defensoria Pública de Araucária;
- Atividades exercidas anteriormente;

➤ Caracterização da Defensoria Pública em Araucária

- Ano de início;
- Áreas de atendimento;
- Estrutura física, recursos, orçamento, suporte técnico e suporte administrativo para desenvolvimento das funções;
- Principais ações (individuais e coletivas).

➤ Ações perante o direito à educação infantil

- Fluxo de demanda;
- Quem procura a Defensoria Pública;
- Encaminhamentos (mandado de segurança);
- Com o TAC recentemente assinado pela prefeitura, continuarão com mandados?
- Ações em parceria o Conselho Tutelar;
- Ações em parceria com o Ministério Público.

APÊNDICE 5 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM MEMBROS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

COLETA DE DOCUMENTOS

- Plano Municipal de Educação 2001-2010
- Plano Municipal de Educação 2014-2024
- Plano Plurianual (PPA)
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
- Lei Orçamentária (LOA)
- Formalização da fila de espera

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

➤ Ministério Público (MP)

- Qual é o papel do MP na defesa do direito à educação infantil?
- O MP utilizou algum instrumento extrajudicial para mediar o conflito relacionado à falta de vagas? Fez alguma Recomendação?
- Quais foram os desdobramentos da Ação Civil Pública?
- Como tem sido o cumprimento do TAC?
- Ingressaram com mandados de segurança?

➤ Defensoria Pública (DP)

- Qual é o papel da DP na defesa do direito à educação infantil?
- Como foi recebida pelo município a acusação de dano moral inserido nos mandados de segurança? Houve decisão? Qual foi o valor pedido?
- Qual é o número de mandados de segurança e impactos na gestão das escolas?

➤ Conselho Tutelar (CT)

- Qual tem sido o papel do CT na mediação de demandas vinculadas à falta de vagas?
- As vagas requisitadas pelo CT são tratadas de modo diferenciado?
- Qual é a quantidade de demandas por vagas mediadas pelo CT?

➤ Central de Vagas

- Contexto da criação e objetivos.
- Forma de funcionamento.

APÊNDICE 6 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM MEMBRO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

COLETA DE DOCUMENTOS

- Atas e demais documentos que apontem para o debate acerca da falta de vagas na educação infantil.

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

➤Pauta de trabalho e reuniões

- Como a falta de vagas em EI tem sido pautada pelo CME?
- E as medidas judiciais requerendo o direito à educação infantil têm sido discutidas no CME?
- Quais são as frentes de atuação da Comissão Permanente de Educação Infantil no CME?

➤Relações com outros setores diante da problemática da falta de vagas

- Qual é a percepção acerca do papel e ações do Conselho Tutelar?
- Qual é a percepção acerca do papel e ações da Defensoria Pública?
- Conhece a atuação de advogados que ingressaram com ações individuais para acesso a vagas?
- Qual é a percepção acerca da atuação do Núcleo de Práticas Jurídicas da FANEESP?
- Qual é seu parecer acerca das ações desenvolvidas pelo Poder Público antes e após as decisões judiciais que obrigam a abertura de vagas?

APÊNDICE 7 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROCURADORA DO MUNICÍPIO

COLETA DE DOCUMENTOS

- Número de ações individuais ingressadas contra o município para o provimento de vagas na educação infantil.

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

➤ Atividades relacionadas ao tema da “educação infantil”

- Qual é a frequência e volume de atuação da procuradoria do município em assuntos relacionados à educação infantil?

➤ Atuação diante das ações judiciais individuais

- Qual é a atuação da procuradoria nos inúmeros casos de ações individuais que requerem vaga na educação infantil?
- O posicionamento da procuradoria, na defesa dos interesses do município, tem levado em consideração, prioritariamente, quais argumentos?
- Há algum alinhamento com a atuação do Conselho Tutelar e Ministério Público?
- É possível identificar os atores envolvidos nas ações individuais? Defensor Público, Ministério Público, advogados e Núcleos de Práticas Jurídicas de Universidades?

➤ Atuação no processo de assinatura do TAC

- Qual é o papel e atuação desta procuradoria nas negociações relacionadas ao TAC assinado pelo prefeito em 2015 para ampliação do número de vagas na educação infantil?

APÊNDICE 8 – PEÇAS DO PROCESSO 0001626-12.2010.8.16.0025

Data	Documento	De	Para	Paginação
15/03/2010	Ação Civil Pública nº 042/2010	Ministério Público	Juíza de 1ª Instância	07 a 332
22/03/2010	Concedido liminar	Juíza de 1ª Instância	Município de Araucária	331 a 340
12/04/2010	Mandado de Citação	Juíza de 1ª Instância	Município de Araucária	342
22/04/2010	Agravo de Instrumento	Município de Araucária	Juíza de 1ª Instância	351 a 371
29/04/2010	Pedido de revogação do despacho e revogação da liminar	Município de Araucária	Juíza de 1ª Instância	353
29/04/2010	Mantida decisão	Juíza de 1ª Instância	Município de Araucária	372
06/05/2010	Agravo de Instrumento nº 675154-6	TJ-PR	Município de Araucária	471 a 476
11/05/2010	Reconsideração da liminar	Município de Araucária	Juíza de 1ª Instância	375 a 467
28/05/2010	Mantida decisão	Juíza de 1ª Instância	Município de Araucária	478
08/06/2010	Contestação	Município de Araucária	Juíza de 1ª Instância	484 a 1095
02/07/2010	Impugnação	Ministério Público	Juíza de 1ª Instância	1099 a 1126
13/07/2010	Novo pedido de reconsideração	Município de Araucária	Juíza de 1ª Instância	1128
20/07/2010	Solicita manutenção da liminar	Ministério Público	Juíza de 1ª Instância	1136 a 1140
21/07/2010	Novo pedido de reconsideração	Município de Araucária	Juíza de 1ª Instância	1142 a 1182
06/10/2010	Sentença	Juíza de 1ª Instância	Município de Araucária	1184 a 1202
	Embargo de declaração	Município de Araucária		1216
05/11/2010	Recurso de Apelação	Município de Araucária	Juíza de 1ª Instância	1224 a 1294
15/12/2010	Contra-razões	Ministério Público	Juíza de 1ª Instância	1298 a 1336
18/02/2011	Distribuição			1340
21/03/2011		Procurador de Justiça		
13/05/2011	Atualização de informações	Município de Araucária	TJ-PR 4ª Câmara Civil	1357 a 1366
07/07/2011	Relatório	Tribunal de Justiça do Paraná		1352 a 1355
26/07/2011	Apelação Civil Pública 758.095-0	TJ-PR		1371 a 1397
17/08/2011	Embargos de declaração	Município de Araucária	TJ-PR 4ª Câmara Civil	1401 a 1408
23/09/2011	Embargos de declaração	Ministério Público	TJ-PR 4ª Câmara Civil	1411 a 1422
29/11/2011	Julgamento Embargos de declaração civil nº 0758095-0/01	TJ-PR 4ª Câmara Civil	Município de Araucária	1436 a 1447
18/04/2012	Fiscalização	Juíza de 1ª Instância	Ministério Público	1471
25/05/2012	Aguardar prazo	Ministério	Juíza de 1ª	1473

		Público	Instância	
18/06/2012	Aguardar prazo 31/12/2012	Juíza de 1ª Instância	Ministério Público	1475
15/02/2013	Ministério Público entrega processo por acúmulo de atividades	Ministério Público	Juíza de 1ª Instância	1477
04/04/2013	Oficiar município com solicitação de cumprimento da primeira etapa do acórdão	Ministério Público	Juíza de 1ª Instância	1479
12/04/2013	Ofício com solicitação de cumprimento da primeira etapa do acórdão	Juíza de 1ª Instância	Município de Araucária	1481
01/07/2013	Reenvio do ofício com solicitação de cumprimento da primeira etapa do acórdão	Juíza de 1ª Instância	Município de Araucária	1487
19/08/2013	Ofício com informações sobre cumprimento da primeira etapa do acórdão	Município de Araucária	Juíza de 1ª Instância	1491 a 1522
11/09/2013	Solicita que Ministério Público se manifeste acerca do ofício acima mencionado	Juíza de 1ª Instância	Município de Araucária	1524
07/10/2013	Aguardará cumprimento integral do acórdão	Ministério Público	Juíza de 1ª Instância	1526
21/10/2013	Determina que aguarde cumprimento integral do acórdão	Juíza de 1ª Instância	Ministério Público	1528
06/03/2014	Solicita ao Ministério Público requerimentos necessários	Juíza de 1ª Instância	Ministério Público	1533
26/03/2014	Solicita que município preste contas do cumprimento do acórdão	Ministério Público	Juíza de 1ª Instância	1535
15/04/2014	Intima o município que envie informações dentro de 15 dias	Juíza de 1ª Instância	Município de Araucária	1542
07/05/2014	Município apresenta provas do cumprimento do acórdão	Município de Araucária	Juíza de 1ª Instância	1543 a 1544
13/05/2014	Solicita ao Ministério Público requerimentos necessários	Juíza de 1ª Instância	Município de Araucária	1601
03/07/2014	Dra. Leidi Mara Wzorek de Santana devolve processo sem análise por volume de serviços e remoção para outra Promotoria de Justiça	Ministério Público	Juíza de 1ª Instância	1603
03/07/2014	Aguardará indicação de novo Promotor de Justiça para o caso	Juíza de 1ª Instância	Ministério Público	1605
23/09/2014	Manifestação do Ministério Público - Solicita em 10 dias a comprovação das novas vagas	Ministério Público	Juíza de 1ª Instância	1621 a 1625
17/10/2014	Solicita em 10 dias a comprovação das novas vagas	Juíza de 1ª Instância	Município de Araucária	1629
28/10/2014	Solicita ampliação de prazo para 30 dias	Município de Araucária	Juíza de 1ª Instância	1633
13/11/2014	Concede prazo de 30 dias	Juíza de 1ª Instância	Município de Araucária	1636
08/12/2014	Ofício com informações de novas vagas ⁵⁴	Município de Araucária	Juíza de 1ª Instância	1642

⁵⁴ No processo foi anexado ofício que esclarecia oferta de transporte.

10/12/2014	Solicita manifestação do Ministério Público	Juíza de 1ª Instância	Município de Araucária	1649
26/01/2015	Ministério Público informa que ofício não esclarece o solicitado e que devem ser informado de modo claro e com comprovação documental as novas vagas a partir de 2010.	Ministério Público	Juíza de 1ª Instância	
05/03/2015	Solicita dentro de 20 dias, de modo claro e com comprovação documental as novas vagas a partir de 2010.	Juíza de 1ª Instância	Município de Araucária	1657
30/03/2015	Solicita mais 15 dias para apresentação das informações	Município de Araucária	Juíza de 1ª Instância	1661
08/04/2015	Concede 15 dias para apresentação das informações	Juíza de 1ª Instância	Município de Araucária	1664
14/04/2015	Comprovação de novas vagas	Município de Araucária	Juíza de 1ª Instância	1670
22/04/2015	Solicita diligências ao Ministério Público	Juíza de 1ª Instância	Ministério Público	1677
23/04/2015	Questiona as provas e solicita aplicação da multa	Ministério Público	Juíza de 1ª Instância	1681
03/08/2015	Aplica multa diária	Juíza de 1ª Instância	Município de Araucária	1703
28/07/2015	Solicita negociação com Ministério Público e, dentre as ações, propõe TAC	Município de Araucária	Juíza de 1ª Instância	1725
27/08/2015	Solicita manifestação do MP	Juíza de 1ª Instância	Ministério Público	1731
25/09/2015	MP propõe acordo	Ministério Público	Juíza de 1ª Instância	1735 a 1736
28/09/2015	Concede o pedido com redução de prazos	Juíza de 1ª Instância	Município de Araucária	1740
01/10/2015	Município solicita revisão da decisão – embargos de declaração	Município de Araucária	Juíza de 1ª Instância	1764 a 1768
01/10/2015	Suspensão do processo por 120 dias a partir de 29/09/2015	Juíza de 1ª Instância	Município de Araucária	1771 a 1773
28/10/2015	Processo passa de “sigiloso” para “público”	Juíza de 1ª Instância		1795